Evaluation of the 1991/2 - 1996/7 Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi Band Funding Agreement

Final Report

Prepared For:

Audit and Evaluation Branch
Department of Indian Affairs and Northern Development

Prepared By:

Goss Gilroy Inc.
Management Consultants
321 Hamilton Avenue
St. John's, Newfoundland
A1E 1K1
(709) 579-0425

Institute for Human Resource Development
321 Hamilton Avenue
St. John's, Newfoundland
A1E 1K1
(709) 754-3107

October 31, 1996

Table of Contents

Section 1 - Executive Summary ..... ***i***

Purpose of Evaluation i
Methodology i
Profile of the Miawpukek Band i
Findings ii
Summary and Conclusionsc v

Section 2 - Introduction ***1***

Key Components of the Agreement 1
Methodology 2
Profile of the Miawpukek Band 3

Section 3 - Findings ***8***

Ability to Define Obligations to and Plans for the Community 8
Flexibility in Designing its Own Programs and Allocating with Miawpukek Priority 10
Flexibility to Pursue Miawpukek Priorities Under the Agreement 12
Demonstration of Accountability to Band Members 13
Comparison of Accountability Mechanisms in Miawpukek Versus Financial Transfer Agreements (FTA) 15
Appropriate Mechanisms for Implementing the Objectives of the Agreement 17

Section 4 - Examples of Successful Programs/Initiatives Resulting From the Flexibility of the Agreement ***21***

Miawpukek Aquaculture 21
Band Housing 24
Education Program 27
Internet Access 28

Appendices

1 - Accountability Provisions
2 - Results of Community Survey
Terms of Reference

Section 1 - Executive Summary

Purpose of Evaluation

This evaluation fulfills the requirements as set out in the Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi Band Funding Agreement, Section 1.13, that an evaluation be completed by August 31, 1996. As stated in the Agreement, the evaluation will be limited to determining "whether the objectives of the Agreement have been met and whether the mechanisms developed by the Department are appropriate to meet those objectives". The evaluation results are intended to be used by both representatives of the Miawpukek Band and DIAND in their discussions on future Agreements.

Methodology

An Advisory Committee chaired by DIAND Audit and Evaluation Branch with representation from DIAND headquarters and regional office, as well as two representatives of the Miawpukek Band approved and assisted with the implementation of the methodology report.
The data collection phase involved preliminary interviews and meetings at Conne River (where the reserve is located) and a review of background reports and file reviews at DIAND headquarters, Regional office in Amherst, and Conne River. A detailed Information Gathering phase involved interviews with key informants at DIAND headquarters, Regional Office and Conne River and a community survey of approximately 50% of the households.

Profile of the Miawpukek Band

The population of the Miawpukek Band is 686 (39%) members on-reserve and 1,074 (61%) off-reserve for a total of 1,760 at the time of this report. In 1990, the total on-reserve population was 535 (70%) and off-reserve was 229 (30%) for a total Band membership of 764. This represents a significant increase in the number of registered members in the past five years. Most of this increase comes from the number of registrations of off-reserve members.
Over the past several years, the Band has placed increasing emphasis on its cultural and traditional heritage. The Sagamaw has played a significant role in providing spiritual direction for the Band Council, the Band Administration and the general membership. The way in which Council meetings are conducted, the emphasis on economic development initiatives with a concern for environmental issues, and a renewed emphasis in learning the Micmac language and music in the school program, all contribute to a renewed pride in Indian culture within the Miawpukek Band.

Employment and economic development are identified by the Band Council as priorities for the Miawpukek Band. There are a number of ways that the Band has created employment opportunities and utilized job creation initiatives as a way of providing members with positive alternatives to dependency on Social Assistance.

Some of the employment and economic development initiatives include: agriculture; aquaculture; a sawmill; an automotive service centre; silviculture; Christmas tree culture; a heavy equipment service centre; a marina; cable television; and, tourism and outfitting.

Findings

- This Agreement is essentially a grant provided to the Miawpukek Band Council, who are primarily accountable to Band members for the effective and efficient delivery of Community Services funded under the Agreement. It was the first of a series of funding arrangements which have provided Indian Band Councils with expanded authorities.

- DIAND's role is to provide the Miawpukek Band Council with funding in a manner that entails minimal DIAND involvement in the management and administration of the Agreement. There is a general environment of cooperation between the Council and DIAND, as reflected in the exchange of correspondence found in the files and the level of mutual respect articulated by the key informants. DIAND also provides information and assistance when requested. On a proactive basis, DIAND informs the Band Council of new programs and services which become available in the department.

- As reflected by the Sagamaw and Council, the structure and wording of the Agreement provide the Band with the " . . . dignity to make its own decisions and define what its own priorities really are . . . ". To this end, the Agreement provides the Band Council with flexibility to transfer funds between program areas.

- Employment and economic development are the primary directions of the Miawpukek Band Council as they strive for sustainability and a quality lifestyle for members of the community now and in the future. In providing for a quality lifestyle, they emphasize the importance of adequate housing; development and maintenance of public works including roads, sewage and water; and job creation programs as a means of offering positive and productive alternatives to social assistance with the goal of long term employment.

- Over the past six years, a significant policy of the Band Council has been to train and hire qualified Band members for management, administrative and technical positions in the community. The Post-Secondary Education Program has contributed to the achievement of significant progress in this direction.

- While housing had been a priority for the community prior to the Agreement and even prior to the original 1985 Agreement, the Band Council has placed a priority on the development of a comprehensive housing strategy during the course of the current Agreement. They have developed innovative ways to allocate funds for housing that will benefit a higher proportion of the community than would have occurred under the standard DIAND Housing Program. These innovative approaches involve providing incentives for members to build their own houses, partnering funds with CMHC programs, and, the allocation of grants and creative loan repayment arrangements.

- There are a number of ways the Agreement facilitates the allocation of funds by the Band Council to address its particular priorities. These include: receiving capital funding in advance on a cash flow basis; flexibility to retain surpluses or transfer funds between programs according to Band priorities and needs; and, utilizing economic development funds according to what they view as viable projects without the approval of, or accountability to DIAND (i.e., no planning/management strategies or monitoring/reporting mechanisms).

- The Miawpukek Band Council applies a range of methods in order to measure the impact of their programs including:
  - periodic "community satisfaction surveys" that focus on specific program areas or community issues;
  - feedback from community members at Council meetings and general assemblies;
  - comprehensive reports to Council from program directors. In particular, annual reports for each program include both qualitative and quantitative information about the programs; and,
  - letters from community members to Sagamaw and Council which always go to Council for discussion.

- Annual reviews of management information are undertaken and adjustments are made. For example, economic development activities which are not meeting program goals are evaluated and decisions are made to either change or cancel them. The Agreement gives Council the authority to make these decisions based on their own internal management mechanisms.

- While pursuing the goal of self-sufficiency, the Band has chosen to do so in a manner which respects the environment and has minimal adverse social impacts on the community. The various economic ventures that the Band associates itself with are based mostly on the renewable primary resources and are consistent with the values and principles of native culture. It was also noted by many of the key informants from the community that the economic development initiatives are part of the holistic context of the community and are linked to other programs such as social development, education, housing, public works and other activities. Four initiatives are highlighted as examples of success: aquaculture; housing; education; and providing Internet access to residents of the reserve and nearby communities.

- The management of the Agreement, particularly the allocation of funds, is one of the key contributors to the type of relationship the Sagamaw and Council has with its membership. Accountability is agreed upon as an important principle among the general membership as well as the Sagamaw and Council. Formal and informal mechanisms for accountability are important components for a First Nation community and it is evident that both are in place here.

- Financial, program and management accountability mechanisms are built into the various policies and procedures of the Band and are recorded in the minutes of Council meetings. These procedures have been identified over time and are seen as a significant part of the historical evolution of the governing policies of the Band. There is a belief among the Sagamaw and Council that having these mechanisms evolve within the existing community structures has entrenched them as part of the governance of the community. As a result the Band members take more ownership and responsibility for their implementation. It is our observation that they are effective and appropriate for this community.

- Since the flexibilities and authorities delegated to the Miawpukek Band Council in the preceding 1985 Agreement were unique, DIAND sought and received a specific authority from the Treasury Board in order to conclude negotiations and sign the Agreement. The current Agreement likewise was signed with approval of the Treasury Board. During the current Agreement, DIAND and the Band Council agreed to expand the services offered by the Band Council. Amending the Funding Agreement to reflect these changes was judged impractical due to the lengthy time delays and administrative costs associated with Treasury Board Approval. Consequently, a separate new funding Agreement was signed which allowed the Council to initiate the new services required in a reasonable time frame.

- The clause in the Agreement relating to volume adjustments based on Social Assistance (SA) caseload has been the subject of a dispute between the Band Council and DIAND. In particular, the Council's policy and practice of employing individuals who would otherwise qualify for and be dependent on Social Assistance ensures that the SA caseload does not reach volume levels that would trigger an increase in funding. Under these circumstances, the Agreement fails to trigger any incremental adjustment in response to an increase in the number of unemployed adults in the community.

- In regards to price adjustments, the Agreement's provisions are straightforward and satisfactory. However, the department has not provided the Band Council with a breakdown of its calculations and Band officials have been unable to satisfy themselves whether funding received is in accordance with the provisions of the Agreement.

Summary and Conclusions

In summary, it is the conclusion of this evaluation that the Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi Band Funding Agreement has successfully achieved its objectives. In particular, the flexibility provided to the Band Council under the Agreement has led to the development of innovative programming which is highly regarded by community members and seen to be effective in addressing the challenges and opportunities facing the Miawpukek Band. Furthermore, this innovation has been achieved without compromising programming in core service areas and the Band Council has fulfilled its commitment to meet minimum program requirements as stipulated in the Agreement. As well, the Band Council has developed and implemented effective accountability to community members. Administration of the Agreement is, generally, preferable to other departmental approaches from the perspective of both the Band Council and DIAND. Overall, both parties regard the administration costs and burden associated with the Agreement to be reasonable.

Nevertheless, some concerns do exist in regard to the current Agreement. First of all, no practical approach to amending the Agreement exists. For example, when the two parties agreed that DIAND would provide additional funding to the Band Council to deliver an expanded range of services, amending the Agreement was not feasible due to the costs and time delays associated with seeking Treasury Board approval. Consequently, a separate Master Funding Agreement (MFA) was implemented. This proved effective but the costs associated with administration of the MFA are inordinate for both parties.

Concerns also exist in regard to the volume and price adjustment provisions of the Agreement. By using the flexibility provided under the Agreement to develop an innovative approach to Social Development which is highly regarded by the community, the Band Council has, as the Agreement is currently written, made itself ineligible for increased funding in the event of higher than anticipated unemployment in the community. A priority for the negotiation of a new Agreement will be to develop a mutually acceptable adjustment formula which reflects the reality of programming in the community. In regards to price adjustments, the Department has not provided supporting detail to Band officials who have thus been unable to satisfy themselves as to whether funding received is in accordance with the provisions of the Agreement. Clear definition of the Department's responsibilities in this regard is thus expected to be an issue in regards to negotiation of a new Agreement.

Section 2 - Introduction

The focus of this study was to determine "... whether the objectives of the Agreement have been met and whether the mechanisms developed by the department are appropriate to meet those objectives". It is anticipated that both the Miawpukek Band Council and DIAND will utilize the results of the study in their discussions on future funding negotiations. The Terms of Reference for the evaluation have succinctly outlined six issues to be addressed by the study. They refer to:

- the extent to which the Funding Agreement has enabled the Miawpukek Band Council to define its own obligation to, and plans for the community;
- the extent to which the Agreement has provided the Miawpukek Band Council (with) flexibility in designing its own programs and allocating funds in accordance with community priorities;
- examples of establishing priorities and implementing successful programs;
- demonstrated accountability of the Band Council to its members;
- comparison of the accountability requirements in the present Agreement with respect to transparency, disclosure and redress components of accountability; and,
- identification and assessment of mechanisms developed by the department for implementing the objectives of the Agreement.

Key Components of the Agreement

There are several key components to the Agreement. One of the most notable, is the substantial autonomy and control the Band Council received over the management, administration and operational functions of the community. This is intended to provide increased flexibility to the Band Council to redesign and establish new programs to address the priorities of the community, as well as provide more effective and efficient delivery of services.
In particular, the Agreement provides a high level of autonomy in terms of decision-making, to the Band Council. The major thrust of the Agreement is to provide flexibility to the Band in defining their own priorities, and allocating funds in accordance with community objectives. While there are "minimum program requirements", the Band Council has flexibility as to the implementation of these programs with unexpended funds being retained by the Band.

The responsibilities of both the Band Council and DIAND are spelled out in the Agreement. The Council is accountable to its Band membership to deliver: General Band Government Operations and Administration; Public Safety; Capital; Land Management; Culture and Recreation; Social Development; Economic Development; Human Resource Development; Education including Post-Secondary Education; and Housing. Essential programs under the Agreement include: Education, Post-Secondary Education, Social Development, Land Management, Membership, Capital, Band Constable, and Band Employee Benefits. The Band is also responsible for providing an Annual Audited Financial Statement and Annual Report to Band members. Along with Ministerial accountability to Parliament, the Agreement also provides for an accountability mechanism, whereby the Band is primarily responsible to the Band membership.

The Department's responsibilities include: providing funding as required in the Agreement; providing information to the Band on program and policy formulation, changes to Departmental programs, and new funding arrangements; and, providing available specialists and consultants upon written request by the Band. In addition, DIAND is responsible for communicating to all levels of government, the Band's right to operate or administer the Community Services and other programs referred to in the Agreement.
Both parties are obligated to resolve disputes in a reasonable manner prior to utilizing the formal dispute resolution protocols as reflected in the Agreement. Furthermore, the Agreement also identifies criteria for price or volume increases during the life of the Agreement with specific criteria to trigger adjustments to Education, Social Development, Operations and Maintenance, and Capital.

Methodology

An Advisory Committee chaired by DIAND Evaluation Branch with representation from DIAND headquarters and regional office, as well as two representatives of Miawpukek Band, approved and assisted with the implementation of the methodology report.

The Terms of Reference for this evaluation identified a comprehensive framework that provided a reference point for the data collection process and the writing of this report. The framework also identified preliminary issues, questions and methodologies that were to be addressed in the evaluation, which in turn helped to determine the scope of the study.

Once the methodology design report was approved by the Advisory committee, the subsequent data collection phases were as follows:

General Information Gathering, which was exploratory in nature and included preliminary interviews and meetings at Conne River and a review of the background reports and file reviews.

Detailed Information Gathering followed involving interviews with key informants at DIAND headquarters and regional office, and Conne River. It also involved a community survey of approximately 50% (90) of the Band households to determine the strengths and weaknesses of the Agreement from the perspective of the Band membership.

The methodology used for the study was a mix of methods that facilitated the assessment of the Agreement. The following is a brief description of these methodologies.

Literature Review: A review of background documents was conducted which included: the present Agreement; a sample of a Financial Transfer Agreement; Evaluation of Miawpukek Band Five Year Funding Agreement (1990); Miawpukek Band Council Annual Reports; Discussion Paper on Accountability, DIAND April, 1996; and, a table comparing Financial Transfer Arrangements to Comprehensive Funding Arrangements and Alternative Funding Arrangements.

File Reviews: File reviews were conducted at DIAND headquarters, DIAND regional office and the Miawpukek Band office.

Compile Demographic Community Profile: A demographic profile of the community was prepared using information provided by staff of the Miawpukek Band office.

Interviews: Interviews conducted at DIAND headquarters included, Director of Transfer Payments Directorate, and Officer of Transfer Payments Directorate. DIAND regional office officials interviewed included: A/Director Intergovernmental Affairs and Operational Policy Directorate; Director of Funding Services; and, the Senior Funding Services Officer. Miawpukek Band interviews (conducted in-person in Conne River) included, Sagamaw and Council, Program Directors (i.e., Economic Development, Capital Projects, Health and Social Services, Education, Public Works, Band Police, General Manager, and Band Lawyer).

***Community* Survey**: Interviews were conducted with a sample of Band households utilizing staff of the Band's Health and Social Services Centre. Staff were trained in the protocols for conducting the survey and recording the responses. Six staff from the clinic participated in the survey and covered each area of the community. Every second house was interviewed which gave a representative distribution for the survey including elders, single parents, married couples with family, and single individuals. Each interviewer was debriefed after the survey. Ninety (90) interviews were conducted.

Profile of the Miawpukek Band

The reserve of the Miawpukek Band is located at Conne River on the South Coast of Newfoundland and situated on the east coast of Bay d'Espoir. It is 560 kilometres from the capital city of St. John's and covers an area of some 14 square miles. It is connected by a dirt lumber road to Route 360 that runs 145 kilometers north to the Trans Canada Highway and is one of a number of small communities in the Bay d'Espoir area.

The climate is continental with moderate winters and moderate warm summers. All waters freeze in late fall and thaw in the spring. Much of the reserve and surrounding country is covered by white and black spruce, jack pines, white birches and aspens of the boreal forest. A variety of wild life is sustained by the forest which historically provided the Micmac people with their livelihood, and attracts tourists for hunting and fishing.

Population

The population of the Miawpukek Band is 686 (39%) members on-reserve and 1,074(61%) off-reserve for a total of 1,760 at the time of this report. In 1990, the total on-reserve population was 535 (70%) and off-reserve was 229 (30%) for a total Band membership of 764. This represents a significant increase in the number of registered members in the past five years. Most of this increase comes from the number of registrations of off-reserve members.

See Table 1 below for the age and gender distribution of on-reserve members.

Table 1: On-Reserve Age and Gender Distribution

AGE	MALES		FEMALES	
	number	%	number	%
1-4	23	6.1%	29	9.4%
5-13	54	14.2%	48	15.6%
14-18	33	8.7%	25	8.1%
19-29	117	30.9%	82	26.7%
30-40	72	19.0%	56	18.2%
41-50	41	10.8%	29	9.4%
50 plus	39	10.3%	38	12.4%
TOTALS	379	100.0%	307	100.0%

There are presently 189 houses on reserve as opposed to 123 in 1990. The significant increase in the number of houses over the past five years is a direct result of some of the more innovative ways the Band has been able to apply the housing allocation from the Agreement.

Band Management and Administration

The Band is managed by the Sagamaw and six members of Council who are elected every two years. The nature of the management and administrative structure of the Band, means that all financial decisions and changes to programs need to be channelled through Sagamaw and Council for approval. This structure centralizes most decision-making and ensures an appropriate level of accountability to the Band membership in that Council meetings are open to all community members and minutes of all Council meetings are distributed to each household.

The Band has in place a well-designed administrative structure where administrative responsibilities are clearly defined. Division heads are engaged based on their conformance to a defined set of qualifications and are accountable to the Band Council. An organizational chart, illustrating the range of Band-managed activities, is included at the end of this chapter.

Over the past several years the Band has placed increasing emphasis on its cultural and traditional heritage. The Sagamaw has played a significant role in providing spiritual direction for both the Band Council, the Band Administration and the general membership. The way in which Council meetings are conducted, the emphasis on economic development initiatives with a concern for environmental issues, a renewed emphasis in learning the Micmac language and music in the school program, contribute to a renewed pride in Indian culture within the Miawpukek Band.

Education

The number of on-reserve Band members accessing post secondary funding during September 1995 to June 1996, was 27 full time and 11 part time. The number of off-reserve Band members accessing post secondary funding over the past year has been 23 while 43 had applied[1].

There were 167 students enrolled in the 1995 - 1996 school year. This represents a decline in school enrollment over the past six years of 23 students. The breakdown by grade is outlined in Table 2 below.

Table 2: Breakdown of Students by Grade (Total = 167)

GRADE	# OF STUDENTS	GRADE	# OF STUDENTS
Pre-Kindergarten	14	Grade Seven	9
Kindergarten	12	Grade Eight	9
Grade One	10	Grade Nine	15
Grade Two	15	Basic	4
Grade Three	6	Grade Ten	13
Grade Four	13	Grade Eleven	11
Grade Five	15	GradeTwelve	11
Grade Six	9	Grade Twelve (Part-time)	1

The education program follows the curriculum set down by the Newfoundland Department of Education. At the same time, the Miawpukek Band school has placed a major emphasis on integrating native culture and traditions throughout their curriculum and activities.

Economic Development

Employment and economic development are identified by the Band Council as priorities for the community. There are a number of ways that the Band has created employment opportunities and utilized job creation initiatives as a way of offering members positive productive alternatives to dependence on social assistance.

As of April 1996 there were 294 members of the community employed either full or part-time, or seasonally, in a range of operations and maintenance initiatives. There are also 20 members of the community employed in capital works projects such as housing construction and on reserve road reconstruction.

---

[1] Post-secondary funding for reserve residents is covered under the Agreement and administered as part of the Education Program. The Band also administers the Post-Secondary Program for nonresidents of the reserve. However, this program is administered by Health and Social Services and is funded under a separate Master Funding Agreement.

Descriptions of some of these projects follow:

- **Agriculture** - Involves experimenting with food crop production. The Conne River delta has been identified as having rich soil with excellent potential. They are also studying the opportunity of producing forages and livestock;

- **Silviculture** - There is a concerted effort to reforest the woodlots for continual sustainable wood that is harvested for the sawmill operations;

- **Sawmill** - The sawmill operations supply the local needs for construction;

- **Christmas Tree Culture** - This is being cultivated for the broader Newfoundland market;

- **Automotive Service Station** - The station provides for the automotive service supply needs and also provides all-terrain vehicles for sale;

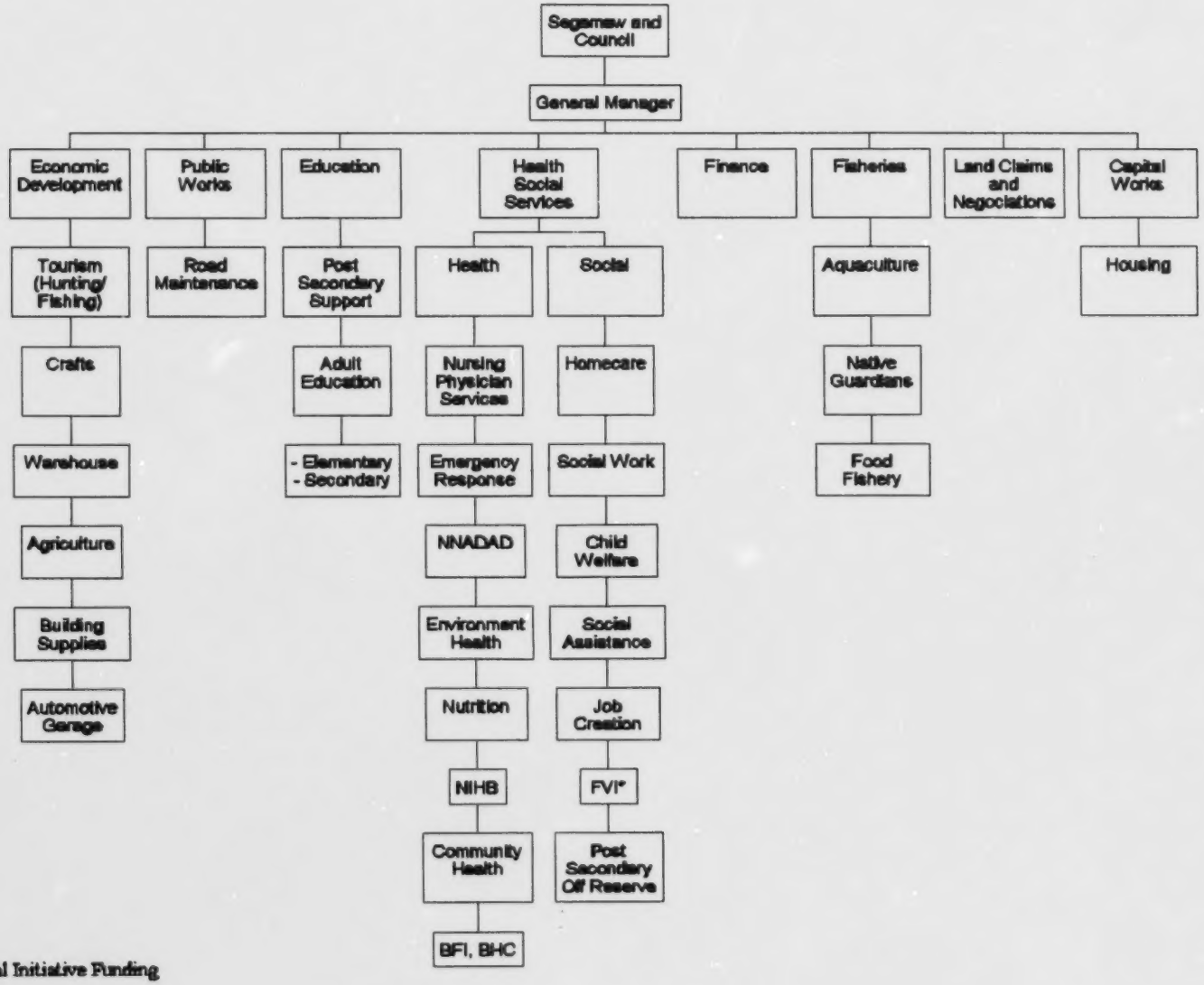
- **Heavy Equipment Service Centre** - Provides all necessary service and supplies, and rental and contract equipment for construction;

- **Marina** - Newly constructed, provides boating, snowmobiling and aquaculture supplies and services;

- **Cable Vision** - Offers cable TV to Conne River and the nearby community of Morrisville;

- **Tourism and Outfitting** - Offers tourism with remote but fully catered facilities, lodge rental for conference sessions and outfitting for fishing and hunting with native guides;

- **Aquaculture** - Operates a steelhead growout facility that is on the verge of full commercialization. The aquafarm provides the round product to the neighbouring S.C.B. Fisheries Limited's processing facilities for marketing.



* Special Initiative Funding

Section 3 - Findings

This chapter of the report provides the evaluation findings in relation to the six issues identified in the Evaluation Terms of Reference.

Ability to Define Obligations to and Plans for the Community

Issue 1 relates to the extent to which the Funding Agreement has enabled the Miawpukek Band Council to define its obligations to, and plans for the community.

This Agreement is essentially a grant provided to the Miawpukek Band Council, who are primarily accountable to Band members for the effective and efficient delivery of Community Services funded under the Agreement. It was the first of a series of funding arrangements which have provided Indian Band Councils with expanded authorities.

The Agreement is noted more by its lack of structure and definition which enables and facilitates Band Council to define its obligations and plans to the community. The Miawpukek Band is regarded by DIAND as a progressive First Nation and was defined as having "special status" through the first Agreement, thereby having the flexibility to allocate funds in accordance with community objectives.

Consistent with the expanded authority granted to the Band Council under the Agreement, the only specified reporting requirement to DIAND is the Annual Financial Audited Statement. As noted in the Agreement, this statement must contain, as a minimum, assets and liabilities, revenues and expenditures, equity in capital assets, changes in financial position and significant accounting policies.

Expectations of the Agreement

The expectation of the Agreement, from the perspective of DIAND, is to provide a level of funding to the Band Council so it can manage and administer the Agreement with limited checks and balances. It has the flexibility to enable the Band Council to make its own decisions with regards to the allocation of funds according to Band priorities. It has also given the Council the ability to go outside the Agreement to access funds that are not available through the present Agreement. For example, there is presently a Master Funding Agreement with DIAND in place which addresses family violence, road construction, child and family services and post-secondary program (off-reserve). There is also a Health Transfer Agreement with Medical Services Branch of Health Canada, which provides resources to the Band Council to manage and administer a range of health services for the community.

DIAND's role is to provide the Miawpukek Band Council with funding in a manner that entails minimal DIAND involvement in the management and administration of the Agreement. There is a general environment of cooperation between the Council and DIAND, as reflected in the exchange of correspondence found in the files and the level of mutual respect articulated by the key informants. DIAND also provides information and assistance when requested. On a proactive basis, DIAND informs the Band Council of new programs and services which become available in the department.

The Band expects DIAND to provide adequate funds to manage and administer the minimum program requirements, with the flexibility to design programs according to Band priorities. It recognizes the need, under the Agreement to deliver certain core services such as: general Band government; public buildings, equipment and utilities; public safety; public works; culture and recreation; social development; land management; economic development; human resource development; education; and, housing.

As reflected by the Sagamaw and Council, the structure and wording of the Agreement provide the Band with the " . . . dignity to make its own decisions and define what its own priorities really are . . . ". To this end, the Agreement provides the Band Council with flexibility to transfer funds between program areas.

Miawpukek Priorities

Employment and economic development are the primary directions of Miawpukek Band Council as they strive for sustainability and a quality lifestyle for members of the community now and in the future. In providing for a quality lifestyle, they emphasize the importance of adequate housing, maintenance of public works including roads, sewage and water, and job creation programs as a means of offering positive productive opportunities to social assistance with the goal of long term employment.

Of significance in addressing their priorities, is the idea that all programs are interrelated and are not viewed by the Band as issues to be addressed in isolation of each other. For example, there is an emphasis on education, training and post-secondary education which is a means to long-term economic development and employment, which is a means to future sustainability. This, in turn, is a means of maintaining a quality of life.

Interviews with Sagamaw and Council as well as the survey conducted with the membership, reflected the importance of grounding their decisions for the future in Indian values and cultural awareness. This is particularly reflected in an increased focus in their spirituality and the preservation of the environment. For example, economic development is based primarily on a respect for the land and renewable resources.

Over the past six years a significant policy of the Council has been to train and hire qualified Band members for management, administrative and technical positions in the community. The Post-Secondary Education Program has contributed to significant progress in this direction.

While housing has been a priority for the community prior to the Agreement and even prior to the original 1985 Agreement, the Band Council has placed a priority on the development of a comprehensive housing strategy. They have developed innovative ways to allocate funds for housing that will benefit a higher proportion of the community than would have occurred under the standard DIAND Housing Program. These innovative approaches involve providing incentives for members to build their own houses; partnering funds with CMHC programs; and, grants and creative loan repayment arrangements.

Flexibility in Designing its Own Programs and Allocating Funds in Accordance with Miawpukek Priority

The Agreement's flexibility puts responsibility on the Band Council to design and deliver programs consistent with community needs and priorities. The Council is obligated to provide services which meet minimum program requirements but may establish its own program allocations with the funds left, after the minimum program requirements have been met.

Section 4.2.1 of the Agreement explicitly states that the Band Council " . . . will deliver . . . programs to its members having the liberty to tailor these programs or introduce programs to meet its own concerns and conditions." The minimum program requirements are referred to as "Community Services" and include: education; post-secondary education; social development; land development; membership; capital; a Band constable (policing); and, Band employee benefits. Once the reference levels for funding have been established, there is flexibility to set priorities within the funding "envelope". There is nothing in the Agreement to preclude the Band from setting their own program allocations in relation to these priorities.

There are a number of ways the Agreement facilitates the allocation of funds by the Band Council to address its particular priorities. These include: receiving capital funding in advance on a cash flow basis; flexibility to retain surpluses or transfer funds between programs according to Band priorities and needs; and, utilizing economic development funds according to what they view as viable projects without the approval of, or accountability to DIAND (i.e., no planning/management strategies or monitoring/reporting mechanisms).

Measure Impact

The Band Council has established a number of ways to measure the impact of their programs, which gives a community the size of Miawpukek, a good sense of what its members are saying and how these initiatives are affecting their quality of life. The range of methods includes:

- periodic "community satisfaction surveys" that focus on specific program areas or community issues;
- feedback from community members at Council meetings and general assemblies;
- reports to Council from program directors based on their observations; and,
- letters from community members to Sagamaw and Council which always go to Council for discussion.

Hard data can be accessed from the school program where students follow the provincial curriculum and write standardized provincial exams, and from the annual reports of each of the programs which include both qualitative and quantitative information about the programs.

It should be noted that there is an annual review of management information. For example, economic development activities are periodically reviewed and those which are not meeting program goals are evaluated and decisions are made to either change or cancel them. The Agreement gives Council the authority to make these decisions based on their own internal mechanisms.

A community survey was conducted to ascertain the strengths and weaknesses of the programs from the perspective of the Miawpukek Band members. The detailed results of this survey can be found in Appendix 2. The following is a brief summary of these findings.

Summary of Community Survey

The community survey was conducted by six employees from the Health and Social Services clinic. They interviewed 90 households and posed four questions to each household.

The first question referred to some of the most important things that the Band Council does in the community.

Survey responses indicated that, in the eyes of community residents, creating employment opportunities was by far the most important aspect of Council's initiatives. This is consistent with the mandate that Council has established for economic development and employment opportunities for the community. While social development is an important aspect for members who are unable to work, there is an emphasis on creating jobs for those who are able to work rather than rely on social assistance.

Another high priority for the community at this point in their development is education. This was seen as important in that it linked education and post-secondary education to the future development of the Band both in terms of economic sustainability and cultural awareness. Much of the curriculum at the school reflects native traditions.

The Health clinic was also an important program in that it provided more services on-reserve which meant members did not have to go to outside clinics where they often felt uncomfortable. They also felt it was important to have native persons administering and providing the services.

Housing was seen as important particularly for those who could not afford to build their own house. There were a number of comments as to the ability of the Band to increase the housing allocation in the community. This also contributed to employment and economic development (Building Supplies, Sawmill).

The second question addressed the areas members of the community think the Band Council is doing a good job and those areas which need improvement.

Members of the community were very pleased with the Council's employment initiatives for Band members. They were also very satisfied with both the education and health programs which were seen as essential to the future of the community.

While there were a number of areas that the community members viewed as needing improvements, the area of most concern to the majority was that of the Band police. There were a range of issues including the need for more training, selection practices and concern for the fair and equitable application of the law. The survey did indicate that it was critical for the Band to have their own police force, but they felt that this service needs greater attention in the future. Other areas, where some community members expressed concerns, were training for the fire department, allocation of housing grants and greater efforts to create employment opportunities.

The third question focused on the programs members felt were most beneficial to them.

A significant majority indicated that the Health clinic was most beneficial to the community. Employment, education, public works, social services, housing and economic development were also important to the community's sustainability and future independence.

The fourth question focused on the mechanisms in place for redress; i.e., if members had a problem with the Band Council how would they go about solving it. (This was a significant question in terms of how the membership viewed the accountability of the Council.)

The vast majority of respondents said they would first talk to the Sagamaw or Band Council then submit their dispute in writing to the Band Council. A significant number stated they would attend Council meetings if their issue was on the Council agenda. The next step was to take it to the General Assembly.

It was interesting that, although the process is to talk out the dispute with the program director, the majority of the membership would rather deal directly with Sagamaw and Council. This seems to underline the centralized decision-making structure of the community. There was an indication that if individuals did not feel satisfied dealing with the elected body they would not hesitate to put their problem in front of the membership at a General Assembly.

Flexibility to Pursue Miawpukek Priorities Under the Agreement

Since being recognized as a Band under the Indian Act in 1986, the Miawpukek Band Council has taken on the mandate of turning the community into an economically self-sufficient community guided by traditional native values. The Band Council has a clear mandate to pursue economic development rather than being dependent on social programs. A number of initiatives have contributed to this goal. For example, approximately 90% of all administrative staff are community members with a significant number having attended training and educational institutions outside the reserve. More than 90% of the health and social services clinic and the school system is also staffed by trained Band members.

While pursuing the goal of self-sufficiency, the Band has chosen to do so in a manner which will have respect for the environment and minimal social impact on the community. The various economic ventures that the Band associates itself with are based mostly on the renewable primary resources and are consistent with the values and principles of native culture. It was also noted by many of the key informants from the community that the economic development initiatives are part of the holistic context of the community and are linked to other programs such as social development, education, housing, public works and other activities.

Section 4 of this report details four examples of how Miawpukek Band Council has established priorities and implemented successful programs and initiatives as a result of the flexibility provided in the Agreement. These are programs that are highly regarded by the community and may have potential for portability to other Aboriginal communities. They include the Aquaculture program, Band housing, Education, and Internet Access in Conne River and nearby communities.

Demonstration of Accountability to Band Members

One of the significant differences between this Agreement and other funding Agreements is that it promotes and encourages accountability to the Band as opposed to explicitly defining accountability regimes. This method of accountability holds the Band Council responsible to Band members for defining its obligations to and plans for the community.

As reflected in the discussion paper on accountability (DIAND - April, 1996) " . . . adequate accountability mechanisms are key for any government to gain the respect of the people it serves and other governments." The management of the Agreement, particularly the allocation of funds, is one of the key contributors to the type of relationship the Sagamaw and Council has with its membership. Accountability is agreed upon as an important principle among the general membership as well as the Sagamaw and Council. Formal and informal mechanisms for accountability are important components for a First Nation community the size of Conne River and it is evident that both are in place here.

Informal mechanisms are reflected in the day-to-day operations of the Band office through the implementation of the "open door" policy, as observed during the data collection for this evaluation. The administration building is open to the members of the community who frequent the office to access information from staff, including program directors, as well as Sagamaw and Council. This is a major effort by the Sagamaw and Council and the staff to ensure they are accessible to the membership on a daily basis, during the Band office hours.

There are also a number of formal mechanisms that ensure the membership is aware of the operational, administrative and management practices of Council, which in turn hold Sagamaw and Council responsible for the fiscal and program areas of the Agreement.

The Band has prepared Annual Audited Financial Statements on a timely basis each year during the Agreement. Council has made this statement available to Band members in written format as well as presented it verbally in summary form at the Annual General Assembly of the community.

Financial, program and management accountability mechanisms are built into the various policies and procedures of the Band and are recorded in the minutes of Council meetings. These procedures have been identified over time and are seen as a significant part of the historical evolution of the governing policies of the Band. There is a belief among the Sagamaw and Council, that having these mechanisms evolve within the existing community structures, has entrenched them as part of the governance of Miawpukek. As a result, the Band members take more ownership and responsibility for their implementation. It is our observation that they are effective and appropriate for this community.

The formal accountability mechanisms include the following:

- Council meetings that are open to the community;
- Minutes of Council meetings which are disseminated to all households;
- Monthly Reports by Program Directors to Band Council, i.e., a summary of activities;
- Monthly Financial Statements and written summary sheets which identify expenditures and financial commitments (trends) in each program area;
- Annual budgetary process involving the General Manager and program directors who are required to justify their budgets to the Council;
- An Annual Report and Audit which are presented at the General Assembly;
- Directors and Council who meet several times per year to specifically discuss employment and job creation strategies;
- Annual expenditures which are presented to the community at the General Assembly plus a plan for the upcoming year in order to maintain continuity in programing from one Council to another;
- Consultation with community at the planning stage of new projects;
- Quarterly assemblies, open to all Band members, where any issue may be raised and addressed by the Sagamaw and Council.

In terms of the components of transparency, disclosure and redress, the community has established procedures that go beyond the requirements that are set out in the present Agreement. They include the following:

- *Transparency* - The community is aware of the governance structures through access to files, minutes for Council meetings, and planning strategies prior to the implementation of program areas. Members of the community have opportunity for input to new initiatives or changes in programs and services through quarterly and annual assemblies, as well as attendance at Council meetings. Processes for hiring, conflict of interest, etc., are defined and conform to conventional norms.

- *Redress procedure* - There is a clear process for community members to follow if they wish to appeal decisions which affect them personally or the community in general. The initial step is to submit their appeal in writing to the program director who will meet with them immediately to mediate the dispute, and/or to the Sagamaw and Council. Each time a written appeal is presented to Council, it is put on the next Council meeting agenda. If they are still unsatisfied with the decision, they can submit it to the annual general assembly for discussion by the broader community. The emphasis is to promote discussion by the membership if it is an issue that has implications for the broader community.

- *Disclosure* - Financial disclosure to the membership is made through the annual financial audit which is presented at the annual general assembly, as well as open access to program files reflecting financial statements and budget information. Each program area submits to Council on a monthly basis, a financial statement outlining their expenditures and commitments. These statements are available to members of the community upon request. The only exception to this is confidentiality of social assistance files.

The Sagamaw and Band Council are satisfied with these procedures and do not want these accountability mechanisms to change. It would also appear that the general membership is satisfied as reflected in the community survey conducted for this report.

Comparison of Accountability Mechanisms in Miawpukek Versus Financial Transfer Agreements (FTA)

The accountability provisions of an FTA explicitly delineate expectations of Band Councils in relation to the principles of transparency, disclosure and redress. The underlying purpose of these measures is to ensure the membership, that the allocated funds are managed with integrity and achieve the objectives of the Agreement. The accountability provisions are clearly identified in Schedule F of the Financial Transfer Agreement (see Appendix 1). It is not the intention here to detail these provisions in this report but to provide comment on how Miawpukek Band accountability mechanisms compare to these three specific principles. Overall, the Miawpukek Band mechanisms go beyond FTA requirements in the area of accountability.

1) Transparency

The Band has exceeded FTA *organizational* requirements.

For example, Miawpukek has entrenched in their constitution, that selection and hiring policies must reflect minimum qualifications and standards for key management, administrative, and directors' positions; e.g., general manager, health director, education director etc. This practice avoids patronage appointments and ensures that the appropriate people are hired to do the job.

In terms of *delegation to Band Entities*, Miawpukek exceeds the FTA requirements. All program directors have a clear understanding regarding their responsibility to the Sagamaw and Council to account for their financial records on a monthly basis, in a fashion which adheres to accepted accounting practices.

The Band's *Annual Budgeting Process* conforms to requirements stipulated under an FTA. The Council has a variety of mechanisms to plan and monitor the budget process. This is done primarily through the General Manager who prepares the annual budget in consultation with the program directors for Council's approval. There are a number of internal checks and balances to ensure this process follows appropriate financial planning.

There are a number of guidelines to monitor the *conflict of interest* areas for elected officials and staff of the community. There is a strong bureaucracy to support these guidelines and ensure they are not being violated. The approval of Sagamaw and Council is required for all expenditures of funds after they have been submitted by the program directors for their respective areas. These are closely adhered to in that there are a number of management and administrative personnel that screen the spending of funds.

As reflected above, Council approves all expenditures for the Band including benefits and compensation for elected officials and staff. The Council has also established policies for loans and advances to Band members that follow responsible practices. These practices are reinforced by the recognition that the priority is the well-being of the community and that misappropriation of loans or advances would not be in the best interest of the community as a whole.

2) Disclosure

The Miawpukek Band Council conforms entirely with FTA requirements for disclosure of information to community members.

There is full disclosure of the expenditures and projected budget to community members. These are made available through the annual financial audit as well as open access of the financial statements to the Band members upon request. There is also a monthly financial statement submitted to Council from each program director, which outlines expenditures and commitments. These statements are available to members of the community upon request.

It is noted that this area was not an issue that was articulated by the membership in the community survey and the data reflects that the membership accepts the practice of an "open door" policy in addressing the issues related to disclosure. During our visits to the community, we noted the importance of the "open door" policy in the community and the daily application of this policy as community members seek information from elected and appointed officials.

Via the "open door" policy, Miawpukek Band Council exceeds the specific provisions of FTA for disclosure by providing access to all files and documents with the exception of confidential Social Assistance and medical files.

3) Redress

Community members are aware of redress procedures. In most program areas such as health and social services, education, and economic development, there are procedures in place where the program director is the first line of redress. If this does not resolve the issue, it goes to Sagamaw and Council. While this is the stated policy, the majority of concerns go directly to Sagamaw and Council either verbally or in writing.

When members have an issue with Sagamaw and Council, they formally submit their dispute in writing and it is immediately put on the Agenda for the next Council meeting. They then have the option to take it to the general assembly for further community discussion. These are seen as appropriate procedures by the community.

Appropriate Mechanisms for Implementing the Objectives of the Agreement

Overall DIAND's role is to provide funding in order to support the Miawpukek Band Council in meeting their priorities and needs as they pursue their goals of economic development and sustainability. Furthermore, in pursuit of their ultimate goal of self-government, the Agreement supports the Band's objectives of integrating their own language, culture and spiritual heritage throughout the design and implementation of their programs.

In order that DIAND is able to carry out its responsibility to Parliament, it needs to ensure that there is an appropriate system of accountability in place at the community level and a governance structure to manage the funds according to the needs and priorities of the Band. DIAND's role in terms of the implementation of the Agreement is to ensure that the terms and conditions of the Agreement are met as determined through a review of the annual program reports and the annual audited financial statements. DIAND and Band officials agreed that no difficulties have arisen in relation to the annual audit during the course of the Agreement.

At the level of headquarters, DIAND provides the accountability framework and prepares the grant authority on estimates from Treasury Board. At the regional level, DIAND facilitates the administration and implementation of the Agreement so that it meets the needs and priorities of the Band.

Adjustment to Funding

There are two aspects of adjustment to funding. The first relates to adjustments to services covered by the Agreement. The original 1985 Agreement was specifically authorized by the Treasury Board and the current Agreement followed this practice. Since the authority contained specific limitations and parameters, revising the Agreement to cover additional services would have required a Treasury Board submission. This is not a practical approach since delays of up to a year would be expected. Consequently, DIAND has funded additional services to be provided by the Band Council (e.g., family violence, road construction and maintenance, post secondary program for off-reserve residents) via a separate Master Funding Agreement (MFA). While both DIAND and Miawpukek Band officials agree that this was the only practical approach available, it is not a satisfactory arrangement. Both parties noted that the MFA imposes much greater reporting and administrative requirements than the core funding Agreement even though it covers only a small portion of services delivered by the Band Council.

The second aspect of adjustments to funding relates to price and volume adjustments as stipulated in the Agreement. The Agreement specifies clearly the criteria for specific program-related volume adjustments, however, it is vague as regards the overall annual price and volume adjustment

Program-Related Volume Adjustments

The Agreement stipulates clear provisions for volume adjustments related to:

- primary and secondary education;
- Social Development; and,
- O&M Capital.

The latter two areas have proven problematic.

Social Development

In the case of Social Development, the Band and DIAND have on one occasion invoked the Agreement's dispute resolution process around this issue. This has not proven effective in resolving the differences between the parties.

The Agreement stipulates: "Basic Social Assistance budget will be established annually based on the average case months for the previous year (volume) . . . ". At issue is the way in which the Band uses its social development funds in relation to job creation. There is a difference in the definition of a "case" between the Band Council and DIAND. The Band Council has decided to combine a job creation initiative with its social assistance program as a way of ensuring that persons who are capable of entering the work force are encouraged and given every opportunity to do so.

DIAND's interpretation of the Social Development formulae does not accept social assistance data for the period while former social assistance recipients are in receipt of Unemployment Insurance benefits. They suggest that social development is interpreted to mean: "provincially equivalent rates and conditions". DIAND contends that the Band's practice alters the social assistance rates, conditions and eligibility period and furthermore, is not comparable to provincial practices.

The Band Council contends that its practice of diverting Social Assistance funds to Job Creation Initiatives has resulted in significantly lower expenditures than would have been incurred had the Band Council paid out direct Social Assistance entitlement to its eligible members but higher expenditures than are covered by the funds earmarked for Social Development under the Agreement. They note that, during the course of the Agreement, many adolescents in the community became young adults (see Table 1) and that the natural growth of jobs in the community was not sufficient to absorb this influx of new workers. This has resulted in a growth in expenditures under the Job Creation Program. The Band Council contends that they are eligible for a volume adjustment under the Agreement since, in the absence of their Job Creation Program, the Social Assistance caseload would have increased to levels which would trigger a volume adjustment under the Agreement. The Council also disagrees with DIAND's contention that their job creation practices are dissimilar from provincial Social Assistance programming.

It is beyond our mandate to comment on the specific aspects of the disagreement between DIAND and the Band. However, it is our conclusion that the existing Agreement is flawed in this area. The volume adjustment clause is intended to provide protection to the Band in the event of growth in the number of adults who are unemployed in the community. However, in view of Band policy to fund Job Creation as a positive alternative to Social Assistance, the existing clause can never be activated and thus fails to provide the intended adjustment.

O&M Capital

The Agreement stipulates: "Funds are provided through this Agreement for the operation, maintenance and the protection of the life of non-housing assets. Volume increases will be adjusted on those assets constructed and identified in the Band's approved Capital Plan". Band officials noted that the capital infrastructure of the Band has increased during the course of the Agreement and that they have been unable to determine whether they are entitled to and are receiving a volume adjustment in this area. The difficulty here is that neither the Agreement nor information provided by DIAND stipulate the method of calculation for the volume adjustment. As well, the Band Council is uncertain as to the valuation of its assets by DIAND. Finally, this issue is complicated by DIAND's practice of providing an annual price and volume adjustment.

Annual Price and Volume Adjustment

The Agreement includes a price adjustment clause as well as the three volume adjustments noted above. This clause reads: "Any annual adjustments authorized by Treasury Board related to price changes will automatically be made to the Band's Base Budget. These changes will immediately be communicated to the Band." The Band Council has received annual increments under the Agreement but is concerned about the communication aspect. First of all, as noted above, it is unclear to the Band Council whether or not this annual increment includes a volume adjustment relating to O&M Capital[2]. Secondly, the staff at the Band Office has been unable to obtain sufficient detail from DIAND as to the basis for the adjustment to allow them to satisfy themselves that the adjustments are appropriate. Since this has been a long-standing unresolved issue, it is the perspective of Band officials that a future Agreement will have to stipulate, in detail, DIAND's responsibilities to communicate the basis of calculation.

Dispute Resolution

The purpose of any dispute resolution process is to give both parties a formal opportunity to openly discuss the issues and be able to draw on an "expert" mediator, advice or evidence that may help them resolve their differences without resorting to a more legally binding process.

A dispute resolution was initiated around the adjustment formulae for social development but the process was not pursued beyond the first phase, i.e., "The Department Representative and the Band shall meet to attempt to resolve the dispute within 15 calendar days of either party giving written notice to the other . . . ".

---

[2] It is the understanding of the Band Council that they are not receiving an adjustment under this clause but clarity is lacking.

It is our conclusion that the existing Dispute Resolution Process is appropriate and that the difficulties experienced in its application were attributed to the previously noted flaw in the Agreement regarding volume adjustment.

DIAND Responsibilities - Funding Information and Program Advice

DIAND has responded to requests on a timely basis and has made an effort to negotiate with the Band when necessary. An example is the establishment of the Master Funding Agreement which was set up outside the Contribution Arrangement to address the issues such as post- secondary education, road construction, and family violence.

Overall, there has not been a problem in providing funding information to the Band. Other information related to programs or interpretation of the Agreement has been communicated on a timely basis. There have been few requests for advice on issues related to the Agreement.

Section 4 - Examples of Successful Programs/Initiatives Resulting From the Flexibility of the Agreement

Generally, the Band Council has utilized the flexibility provided under the Agreement to develop programs/initiatives which are consistent with community priorities and values. The level of innovation is high and includes both the development of innovative approaches to delivering core services as specified under the Agreement as well as the allocation of funding to initiatives not expressly cited in the Agreement but which correspond to community needs and priorities. A key characteristic of the approaches implemented by the Band Council, and emphasized in our visits to the community, is the degree of linkage among the various programs and services.

Since being recognized as a Band under the Indian Act in 1986, the Miawpukek Band Council has taken on the mandate of turning the community into an economically self-sufficient community guided by traditional native values. The Band Council has a clear mandate to pursue economic development rather than being dependent on social programs. A number of initiatives have contributed to this goal. For example, approximately 90% of all administrative staff are community members with a significant number having attended training and educational institutions outside the reserve. More than 90% of the health and social services clinic and the school system is also staffed by trained Band members.

While pursuing the goal of self-sufficiency, the Band has chosen to do so in a manner which will have respect for the environment and minimal social impact on the community. The various economic ventures that the Band associates itself with are based mostly on the renewable primary resources and are consistent with the values and principles of native culture. It was also noted by many of the key informants from the community that the economic development initiatives are part of the holistic context of the community and are linked to other programs such as social development, education, housing, public works and other activities.

In this chapter, we describe four examples of how Miawpukek Band Council has established priorities and implemented successful programs and initiatives as a result of the flexibility provided in the Agreement.

Miawpukek Aquaculture

The Miawpukek Band, in conjunction with the Marine Sciences Research Laboratory, was involved in the 1970's with an investigation into the oceanographic parameters of the Bay d'Espoir estuary. There was some thought at the time that the estuary held potential for the growing of giant sea scallops. During this investigation it was discovered that the area had temperatures that might be suitable for the grow out of salmonoids. To verify this, the Band participated in some of the early experiments and feasibility studies.

During the early 1980's the Newfoundland and Labrador government pursued the development of salmonoid aquaculture in earnest. The Band took an observatory role during that process. At that time, the Band had just received federal recognition and was concentrating its efforts on developing its own governing infrastructure. As this process matured, the Band began to seek out economic opportunities that would provide self-sufficiency and long term meaningful employment for community members.

In 1985, the Province, in partnership with the Bay d'Espoir Development Association, built a hatchery in order to supply the industry with Atlantic salmon smolt. Several small farms subsequently merged to form one company, "S.C.B. Fisheries Limited". During this initial period, techniques for overwintering salmonoids under ice and early stocking were developed.

Pilot Project

It was the initial success of S.C.B. Fisheries that drew the attention of the Band back to aquaculture. After consultation with both The Atlantic Canada Opportunities Agency and Aboriginal Business Canada, a pilot project culturing steelhead trout (ocean raised rainbow trout) was set up to assist the Band in determining the significance of the economic opportunity. The pilot project was judged a success in that it provided employment opportunities for community members; resulted in partnerships with similar economic ventures in the area; and, provided information which established the economic viability of commercialization. The present level of operation is capable of producing approximately 200 tonnes (round weight) of steelhead, an insufficient level of production to allow the desired economies of scale that maximize efficiency and profit.

Commercialization

The Band is now proceeding to expand production levels to approximately 800 tonnes. The results of the smaller-scale pilot project indicate that financial viability can be expected at that level. The expansion is being financed by a combination of sources including: the Miawpukek Band (using some of the resources available to it under the Agreement); Aboriginal Business Canada; the Atlantic Canada Opportunities Agency; and the Canadian Imperial Bank of Commerce. It is estimated that Miawpukek Aquaculture will achieve $1,777,833 in gross revenues in 1998 with a net surplus of $48,334; in 2000 $3,874,298 in gross revenues and $704,319 in net surplus. This level is anticipated to be sustained thereafter.

The expansion of this economic venture is expected to create or sustain 3 jobs in management, and 16 jobs in grow out. This production will result in 8 person years of processing labour. It is projected that, for every job created in direct aquaculture production, there is another anticipated 1.5 jobs created indirectly in the service sector. This amounts to an anticipated creation of another 40 jobs within the surrounding area.

Role of the Agreement

The flexibility of the Agreement has enabled the Band to allocate a portion of the funding to develop the management and technical skills of Band members to operate the Aquaculture operation. For example, there is presently one manager, one foreman, five fish farm technicians, three divers, and one equipment operator employed by the project. These employees have training in aquaculture and scuba diving, and each have a minimum of two years experience with steelhead culture. The manager has accessed post-secondary funds through the Agreement to attend courses at both the Fisheries and Marine Institute of Memorial University of Newfoundland and the University of Maine's Department of Aquaculture.

Ownership and Management Approach

Miawpukek Aquaculture is owned and operated by the Council of Conne River Micmacs. Currently, the business is administered out of the Band office, situated in Conne River and will remain there until the proposed Fisheries Centre is built. The management and staff for Miawpukek Aquaculture are Band members.

Miawpukek Aquaculture has a close working relationship with S.C.B. Fisheries, the largest and most experienced salmonoid aquaculture operation in the province, and is able to draw on their expertise. The major players in the Bay d'Espoir industry have adopted a team approach to problem identification and resolution. Sharing of information is easily facilitated and all farms can be better prepared to meet certain challenges.

The management structure of Miawpukek Aquaculture consists of the Band General Manager, the Finance Department, the Director of Fisheries, and the Miawpukek Aquaculture Manager. The senior management is responsible for determining the overall direction for Miawpukek Aquaculture. The Director of Fisheries and Miawpukek Aquaculture Manager are responsible for the day to day operations of pursuing those goals with respect to identifying funding, acquiring licenses, collecting data, and hiring. The General Manager and Finance Department are responsible for maintaining financial information and presenting summary financial reports and analysis to Council.

Summary

The production from this farm will be marketed as a Newfoundland product through the marketing division of S.C.B. Fisheries Limited to enable them to meet the current and projected demand for Newfoundland Steelhead. The aquaculture industry must service international markets and from a global perspective, this project is influenced by the same cost structures and revenue structures as other aquaculture firms. Considerable research has been conducted on: the location of the farm; the production formulae; the product; potential marketing strategies; the competitive market; and, management and personnel requirements.

Miawpukek Aquaculture is a good example of how the Band has identified an economic opportunity and developed a comprehensive strategy to partner with the private sector and funding agencies to make this a viable project. The spinoffs to the Band include: revenue from the investment; employment for Band members; development of a knowledge and skills base for a growing industry; and, links to the international marketplace.

Band Housing

Housing has always been a contentious issue on the reserve in that members have never felt there was sufficient housing to meet the demand. As a result, housing is seen as a major priority for the Band and they have used the flexibility of the agreement to allocate funding to a variety of housing initiatives.

In the past, under the standard DIAND housing program, funds were provided for housing shells, water and sewerage, as well as maintenance. However, under this approach, individuals frequently moved into the house shell and did not finish it. Council has now developed a comprehensive approach to housing which consists of four innovative applications of programs.

Under the Agreement there is an indexed allocation of $387,123 for housing. The rationale for this amount is that if funding was allocated exclusively to new home construction for Band members, these funds would allow for construction of 6 housing units per year. By using the flexibility of the Agreement to reallocate funds, the Band has been able to address its priorities according to a variety of needs within the community. It includesa) New Construction - $252,123 (4 units); b) New Homebuilder Grants - $60,000 (10 units); c) Section-95 Funding Equity - CMHC - $50,000 3 units; d) Homeowner Construction Assistance - $25,000 (1 to 5 units).

The effectiveness of this internal reallocation strategy is demonstrated by the fact that in 1990 there were 123 houses on the reserve, today there are 189, an increase of 66 houses in 5 years. This contrasts favourably with the 36 houses which would have been constructed in the past 6 years in the absence of innovative approaches.

New Home Construction

The original funding allocation policy allowed for approximately 6 new houses per year that were given to Band members who were on a Band Housing List based on need,(see below). Band Council has reduced the number of new finished housing units to 4 with a present cost (1996) of $252,123 for these new units including labour, materials and supplies, project management, and contractors such as heating, electrical, plastering, painting, cabinet contractors, and plumbing.

In 1986 the New Home Application List contained 26 names and in 1996 it contains 61 names who are requesting housing from the Band. Applicants must be a registered Band member living in Conne River for a period of no less than five (5) consecutive years prior to selection. Individual Band members are eligible for one only Band constructed house per lifetime. To ensure a fair comparison of applicants with similar circumstances, the housing list is divided into two categories: a) applicants who reside in their own existing house; and b) applicants with no existing house who are either renting or residing with other persons.

There is a priority list for this housing which is allocated according to need. The Band has identified a list of selection criteria which helps Council define and quantify need, with a point system for each category. Recognizing that individual situations change, there is an annual review of this list. The ranking criteria include:

- **Combined family income**;

- **Over-crowding** - a function of the total number of individuals living in a current residence divided by the number of bedrooms in that residence; consideration is given where more than five (5) individuals are forced to utilize the same bathroom and siblings of the opposite sex where either is over the age of six are forced to share the same bedroom.

- **Condition Evaluation** - an assessment of the applicant's current living condition who is either living in their own existing house (more than three years old) or for an applicant with no existing house who is either renting or residing with other persons.

- **Special Health Considerations** - where applicable, an assessment is carried out by medical personnel to certify the severity of health problems brought about or aggravated by an individual's current living condition.

- **Family Type and Size** - Applicant, Spouse, Born in Conne River, Not Born in Conne River, # of children.

New Homebuilder Grant

A portion of the allocation for housing is earmarked for 10 grants of $6000.00 each to individuals who wish and are able to build their own new homes. The purpose of the grant is to give Band members who want to and are capable of building a house, the incentive and opportunity to do so. It is a grant for building material supplied through the Conne River Building Supplies at a cost that is competitive with off-reserve prices. Grants cover the cost of building materials and do not apply to the purchase of appliances, furniture, tools or other items of a similar nature. Grants are issued early each fiscal year and must be utilized before March 31 of that fiscal year. The grant will not be used in any way to reimburse for work already completed nor can it be used to carry out additions or renovations to existing homes.

Individuals who have received a home building grant will not become eligible to have their name on the list for Band housing. The payoff to the Band is that their name is removed from the housing list and a portion of the money goes back into the Band by buying the materials through the Band-owned building supplies store. Selection of individuals is based on persons who have resided on the reserve for a substantial portion of their life (half) of which a minimum of five years has been continuous residency immediately prior to applying. They must have a valid building permit for an approved site on reserve and they must have started a new home construction and have completed an approved foundation.

Section-95 Funding Equity

A portion of the housing allocation ($50,000) from the agreement is channelled through CMHC Section-95. Under an agreement with CMHC, the Band purchases approximately three mortgages to build 3 housing units for Band members. They, in turn, rent these units to members who are eligible for a period of 25 years at which time they are able to own the house. Applicants must be a registered Band member living on the reserve. Applicants should have a combined yearly income in the range of $25,000 to $45,000. Incomes over $45,000 do not meet CMHC criteria for this program. Band officials are also exploring the potential of negotiating a loan guarantee with CMHC (Section 6) whereby persons with an income of over $45,000 can secure a mortgage for new housing on the reserve.

All applicants are subject to an initial financial assessment to ensure their ability to make the required payments without undue financial hardship. This assessment is implemented by the credit authority within the Band's accounting department. Applicants not meeting the financial requirements are not considered for Section-95 housing. To ensure fair comparison of applicants with similar circumstances, the applicants are divided into two categories: applicants who reside in their own existing house; and, applicants with no existing home who are either renting or residing with other persons.

Homeowner Construction Assistance

For the past five years, the Band Council has allocated an annual budget of $25,000 for homeowners to construct, renovate or repair their own home. This assistance ($25,000) covers the costs of skilled tradesman. The homeowner is responsible for the cost of the building materials. This provides an opportunity to maintain a house in good repair for eligible families who may not ordinarily be able to afford such maintenance. Since the workers funded under the program are skilled tradespeople, the program provides assurances that repairs and renovations conform to Building Code requirements.

Typical repairs and renovations funded include the expansion of a room because the family size has increased, or the repairs to a roof or other structure that may lead to serious hazards for the family.

Summary

As shown in Table 3 on the next page, the housing strategy is intended to address the needs of community members across a broad range of incomes.

Table 3: Relationship of Housing Program to Income

PROGRAM		INCOME
Type	# of Units	
New Construction	4	Low - Social Assistance Recipients
New Homebuilder Grant	10	Low - Medium
CMHC, Section 95	3	Medium
Homeowner Construction Assistance	--	Existing homeowners ($25,000 - $45,000)
CMHC, Section 6	(Possible future initiative)	High - >$45,000

This program maximizes benefits to the community by employing Band members who are skilled tradespeople such as electricians, carpenters, painters, etc. In this way, wages and other monies stay within the community.

Education Program

Allocation of funds to the school program allows for the maximum flexibility in using the money according to the needs and priorities of the school program. The school is accountable to Sagamaw and Council and the Education Director meets with Council approximately 2-3 times per year and makes a full report at the end of the school term. A final report is given to the Annual assembly.

The school functions as a community resource for all members of the Band. It is open from 8 am to 10:30 pm and is accessible to adults in the community for adult education, physical fitness, industrial arts, library, and computer programs. It also administers the post-secondary education program for on-reserve members of the community.

The school follows the Newfoundland core curriculum in order to provide students with the opportunity to go to post-secondary schools in and out of the province. This curriculum is enhanced by courses focusing on issues relevant to native culture. Students write the grade 12 public exams[3] which provides a benchmark for their performance. They also participate in various standard testing such as the Canadian Test of Basic Skills and the Primary Math Criteria Reference Test.

The school has been allocated a budget for operations and maintenance and has operated within budget over the past several years.

---

[3] Public exams were discontinued by the Province shortly after preparation of the first draft of this report.

Texts are purchased from the Newfoundland Department of Education. While the province subsidizes other schools 75% for these texts, they do not subsidize the Miawpukek school for any of the core text books. Teachers do have access to professional service training from the local school board and are members of the Newfoundland Teachers Association.

A significant program which is emerging in the school and, which reflects a flexibility in the use of funds from the Agreement, is their developing area of computer expertise.

Local administration of the Post Secondary Education Program has also proved advantageous to the community and, as in other areas, the flexibility provided under the Agreement has been utilized. In particular, the Program has been used extensively to educate individuals for employment in the community. Some examples of individuals who have availed of the Program and returned to the community are the Band lawyer; teachers in St. Annes school, the public health nurse, the Director of Health and Social Services and a chartered accountant. Prior to the training of these individuals, these positions were typically filled by non-Band members.

The examples noted above represent occupations which require conventional post-secondary education. The Program has also been used to provide other training and education which is needed in the community. Examples include specialized courses for workers and management at Miawpukek Aquaculture, as well as carpentry and electrician courses.

To date the majority of Band members that have accessed this program have returned to the community. Generally, they have returned to employment situations which were earmarked for them prior to undertaking post-secondary education. However, the Program is also used to support individuals who are unlikely to be able to utilize their skills and education within the community. One of the advantages of local administration is that Band members applying to the Program are provided with an awareness of whether the community is likely to be able to employ them upon completion of their education.

The program is administered by the Education Director on behalf of the Band Council. The student aid policy includes: tuition; living allowance; books; and, travel expenses. The funding provided is related to expenses. For example, the Band will provide a living allowance which exceeds the maximum specified in DIAND guidelines in response to evidence that a need for additional funding exists.

Internet Access

A significant program which is emerging in the school and reflects a flexibility in the use of funds from the Agreement, is their developing area of computer expertise. Over the past year the school has upgraded their computers and developed a computer lab in the school. Because Stemnet has been inadequate in providing access to the Internet and is now being phased out of the region, the school had no way of adequately accessing the Internet. One of the teachers did some research in this area and the school now has an agreement with CANCOM from Ontario to set up a satellite in Conne River, which will not only provide Internet access to the school and the community but the school will become the Internet provider to subscribers from neighbouring communities in the Bay d' Espoir area (population is approximately 9,800).

It is projected that revenues from off-reserve subscribers will subsidize the cost to the Band and help pay for the equipment over the next few years. All the teachers in the school are being trained in this technology. This will give the community access to other native schools and communities across the country as well as open up opportunities provided through the Internet. The school will administer the Internet program and will allocate a teacher to administer the computer program.

The CANCOM connection with the Internet will be the primary avenue for individual users who wish to link to the Internet through their home computers. Users will have a high-speed connection via satellite to the Internet. A package is now being put together that includes: a list of services and relevant costs; terms and conditions for public access to Internet accounts, and, a subscription agreement. This package will be made available to the general public as a way of recovering the costs for this investment.

By pursuing a satellite connection with CANCOM in Ontario, it bypasses the inefficient analog phone lines to and from the Bay area. Having the Internet service at the school enables the Band to become the Internet Access Provider for Conne River and the Bay area. Industry Canada - through the First Nations School Access Project - has agreed to provide funds and equipment to initiate this project. The school will receive a Pentium 100 computer and funds to offset the cost of hooking into the Internet for the first 1-2 years.

St. Annes School has taken its 286-386 DOS based system and upgraded its entire system to state of the art Pentium (586) computers. (The older 286 and 386 computers have been moved to individual classrooms where students can utilize them for a variety of tasks including typing and running DOS based educational software). The lab now consists of 12 fully functional Pentium 100 computers which are networked to a Pentium 133 NT file server. Six other computers located outside the lab are also wired to the network. Four of these are located in the main office area, one is located in the staff room, and the sixth is located in the Native Resource Centre. Also wired into the network is aCDROM tower which contains 5 CDROM drives. The tower plus the CDROM file server itself gives a total of 6 CDROM drives available to any user connected to the network.

Once the Local Area Network is hooked into the Internet through the St. Annes' CANCOM connection, unlimited educational resources will be available for staff and students at St. Annes School. A proposal is being presented to Council in the near future with the goal of accessing Pathway dollars to fund two 30 week computer courses for adults in the community. Utilizing the school's new computer lab, each course will have a capacity of 12 students. Two courses would enable a total of 24 individuals to enroll. These courses would be made available to Band members who wish to learn the basics of various computer topics including Windows 95, software applications and access to the Internet.

Appendix 1 : Accountability Provisions

AGREEMENT NO.___

SCHEDULE F

ACCOUNTABILITY PROVISIONS

In accordance with section 2.1 iii) and 7.3 of the Articles of Agreement, the Council shall maintain in operation a system of accountability which shall meet the principles of transparency, disclosure and redress, with respect to the resources and services associated with this Agreement. Such measures shall exist to maintain the confidence of community members and the general public that public funds set aside for the benefit of community members are being managed with probity and achieve the objectives for which they were appropriated by Parliament.

1.0 Transparency :

1.1 Organisation :

The Council shall ensure that specified mandates, clearly identified roles, and defined relationships exist for :

a) authorities, boards, agencies or committees established by Council to administer services; and

b) commercial entities supported by Council through grants, loans or investments.

1.2 Delegation to Band Entities

Where the Council delegates authority of transfers resources to band entities this Agreement it shall ensure that such band entities :

a) adhere to the accountability provisions of this Agreement; and

b) maintain financial records and prepare financial statements in a manner permitting the preparation of annual consolidated financial statements by the Council, in accordance with generally accepted accounting principles.

1.3 Annual Budgeting Process

The Council shall approve annually a Multi-year Financial Plan, covering at least the period of this Agreement, for the purpose of :

a) allocating public funds provided under this éAgreement for the delivery of community programs; and

b) determining the sources of funds to be employed by the Council for the delivery of programs, including the maximum amount of debt financing which shall be incurred.

1.4 Conflict of Interest

The Council shall approve conflict of Interest guidelines for Chief, Councillors and employees of the First Nation, to protect officials and members of the community. The guidelines shall, as a minimum, indicate that :

a) public funds, programs and services are for the well-being of the community and shall be managed for that purpose; and

b) elected and staff officials of the First Nation are prevented from personally benefiting, beyond their agreed upon compensation, as a result of the position they hold.

2.0 Disclosure

2.1 The Council shall make the following documents freely available to all members of the bans=d upon request at no charge :

a) this Agreement and any amendments;

b) the Multi-year Financial Plan, within one month of the start of the fiscal year, including panned level of debt financing;

c) the annual return prepared in accordance with the Year-End Reporting Handbook for DIAND Funding Arrangements, including the annual audited financial statements and auditor's report and opinion, within four months of the end of the fiscal year;

d) monthly reports showing expenditures and financial commitments for previous months;

e) program evaluations prepared with respect to community services; and

f) policies, procedures and guidelines developed in accordance with the conditions set out in 1.0 of this Schedule.

2.2 The Council shall disclose, in its audited annual financial statements, the following information listed by individual beneficiary :

a) loans and advances made to individuals and organizations, including the name of the borrower, amounts owed, the reason for the receivable and the amounts repaid in previous years or written-off; and

b) compensation, housing, heating, travel and telephone allowances paid to elected officials and senior staff.

2.3 The budget, the financial plan, outlining the major expenditure for the up-coming year, and the audited financial statements for the previous year shall be disclosed to the band membership in an open meeting.

3.0 Redress

3.1 The Council shall develop and implement policies, procedures and guidelines to address :

a) disputes between community members and the Chief/Council; and

b) disputes between community members and staff employed by the First Nation.

3.2 As a minimum, such policies, procedures and guideline shall provide for :

a) simple, clearly defined, impartial dispute resolution mechanisms or initiating, presenting and resolving disputes;

b) a reasonable timeframe within which disputes must be initiated and resolved;

c) an appeal process when parties do not agree with the decisions reached; and

d) appropriate remedies based upon the outcome of the dispute resolution.

3.3 Failure to adhere to the accountability provisions of this Schedule will be considered by DIAND to be a default, under Section 11 of this agreement and remedial action may be initiated, as set out in Section 12, on the part of the Crown.

Appendix 2: Results of Community Survey

Appendix 2: Results of Community Survey

The following is the results from the community survey conducted by six staff from the Conne River Health and Social Services clinic. A total of ninety households were canvassed for this survey. Each area of the community is represented and every second house was chosen to give a random sample of the population.

There were four questions posed to each household representative. Most houses gave more that one response to each of the questions.

1. What are some of the most important things that the Band Council does in the Miawpukek community?
   . Employment opportunities - 40
   . Range of Health services - 33
   . On-reserve education program - 30
   . Band housing - 22
   . On-reserve public safety (police and fire department) - 18
   . Public Works (road construction, water and sewage) - 13
   . Elder care - 10
   . Post-secondary education - 8
   . Administration of Band office - 6
   . Economic Development initiatives
   . Cable - 2

Sample Comments:

. "... present administration ensures that our needs and concerns are heard by the appropriate authorities, i.e., Federal/provincial governments, courts, media..."

. "... Band Council keep a (sometimes needed) eye on the departments under them, i.e., economic development, fisheries,... to ensure that all Band members are treated equally and fairly..."

. "... housing is important because for years people did not have houses up to standard and there was much overcrowding in large families..."

. "... education because you can get education in your own community rather than going to other communities..."

. "... employment is the most important of all ..."

2. What areas do you think the Band Council is doing a good job? In what areas do you think the Band Council needs to improve?

Good Job:

. Employment of Band members - 34
. Education - 20
. Health - 19
. Public works - 11
. Housing - 9
. Post-secondary - 9
. Fire Department - 8
. Elder Care - 6
. Economic development - 6
. Band office - 3
. Police 3
. Social services - 3

Needs Improvements:

. Police - 35
. Housing - 26
. Employment - 14
. Fire department - 10
. Band Council - 7
. Public Works - 7
. Economic development - 5
. Social services - 5
. Public safety - 3
. Elder care - 2
. Education - 2
. Post-secondary education - 2
. Cable - 2

Sample Comments:

. " ... directors need to support foreman more..."
. " ... need a grievance committee ... and an education committee..."
. " ... people in enforcement positions, i.e., police should be screened better..."
. " ... social workers should go into homes, more checks on caseload clients ..."
. " ... police do not always respond to reports made by community members ... "
. " ... police should be aware of their responsibilities even in the off-hours ..."
. " ... needs to improve on the housing program policies and point system and build more house each year ..."
. " ... police are not consistent in their enforcement of the law ..."
. " ... the criteria of how and who qualifies for the job creation programs needs improvement ..."
. " ... policing needs more of a community effort ..."
. " ... elections should be held every four years ..."

3. What programs and services does the Band Council provide that are most beneficial to you living in Miawpukek community and why?

. Health clinic - 42
. Employment - 33
. Education - 26
. Public works - 19
. Non-insured Health Benefits - 17
. Social services - 16
. Housing - 14
. Economic development - 10
. Elder care - 8
. Fire department - 4

Sample Comments:

. " ... education emphasis aboriginal teachings and need to keep up in touch with this knowledge in order to continue to exist..."
. " ... roads are important to access in case of emergency..."
. " ... as an elder I enjoy doing things myself but appreciate the services I get ..."
. " ... post-secondary education gives me a chance for a better life ..."
. " ... Employment in the community is important in that we do not have to leave the community or our families ..."

4. If you have a problem with what the Band Council is does or the kinds of decisions it makes, how would you go about solving it?
. Talk to Chief and Council - 43
. Write to Chief and Council - 37
. Take to General Assembly - 19
. Attend Council meetings - 17
. Talk directly to program director - 8
. Nothing, doesn't help - 3

Sample Comments:

. "... if there is anything to be discussed in an open meeting you should be able to talk about whatever concerns you ..."
. "... what ever the Band Council decides cannot be changed... there should be a grievance committee set up to solve problems..."
. " ... talk to the Chief ..."
. " ... develop a committee with no ties to the Band Council that can hear complaints ..."

Terms of Reference

TERMS OF REFERENCE

Evaluation of Miawpukek Mi'kanawey Mawi'omi Band Funding Agreement

BACKGROUND:

The Miawpukek Mi'kanawey Mawi'omi Band (referred to as Miawpukek Band) was created by an Order-in-Council in 1984 and is located in Conne River, Newfoundland. The first Miawpukek Funding Agreement was signed in 1986. Prior to this Agreement, the band had received funding from the Province of Newfoundland through a Federal-Provincial Funding Agreement.

The current Agreement was renewed in 1992 and allows for flexibility by the Miawpukek in defining their own priorities and in allocating funds in accordance with community objectives subject to minimum program requirements being met.

NEED: In accordance with the requirements of the second Agreement, an evaluation must be completed no later than August 31, 1996, eight months prior to its expiry March 31, 1997.

SCOPE: As per Section 6.13.2 of the Agreement, the scope of this evaluation is "limited to determining whether the objectives of the Agreement have been met and whether the mechanisms developed by the Department are appropriate to meet those objectives".

ISSUES:

1. The extent to which the funding agreement has enabled the Miawpukek Band Council to define its own objectives and plans for the community.

2. The extent to which the agreement has provided the Miawpukek Band Council flexibility in designing its own programs and allocating funds in accordance with Miawpukek priority.

3. A presentation of several examples of how the Miawpukek Band Council has established priorities and implemented successful programs and initiatives as a result of the flexibility provided in the agreement.

4. The means and extent to which the Miawpukek Band Council has demonstrated accountability to its members in accordance with the requirements set out in the funding agreement.

5. A comparison of the Miawpukek Band Council's accountability to its Band members as per the requirements of the Agreement versus similar funding Agreements (ie. Financial Transfer Agreements) with specific references to transparency, disclosure, and redress components of accountability.

.../2

6. Ascertain the extent to which mechanisms for implementing the objectives of the Agreement, as described in the various sections, are appropriate.

APPROACH: An Advisory Committee composed of two representatives appointed by the Miawpukek Band Council and two representatives appointed by DIAND has been established. Its role is to develop the terms of reference, to recommend a consultant, and to provide guidance leading to completion of the evaluation study.

The evaluation data will be derived using the following methodologies:

- File reviews conducted at DIAND headquarters Atlantic Regional offices and at the Miawpukek Band Office in Conne River.
- Interviews with Miawpukek elected Band Council and officials, and with DIAND officials in Amherst and Ottawa.
- Face-to-face interviews with a sample of band households. The consultant will use trained interviewers from the band's Health and Social Services administration to assist them.
- Follow-up focus groups with solicited Miawpukek Band members to asses more in-depth impacts of various programs such as housing, education, social and economic development.

RESOURCES: The direct cost of the evaluation shall be borne by the Department as per section 6.13.6 of the Agreement. It is estimated at $40,000.

TIMEFRAME: The evaluation is planned to be completed before August 31, 1996.

APPROVED BY:

ALAN WILLIAMS
Assistant Deputy Minister
Corporate Services
October 10, 1995

GEORGE FOTHERINGHAM
Director General
Atlantic Region
October 13, 1995

Évaluation de l'accord de financement de 1991-1992 à 1996-1997 visant la bande de Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi

Rapport définitif

Préparé pour :

Direction générale de l'évaluation et de la vérification
Ministère des Affaires indiennes et du Nord

Préparé par :

Goss Gilroy Inc.
Consultants en gestion
321, avenue Hamilton
St. John's (Terre-Neuve)
A1E 1K1
(709) 579-0425

Institute for Human Resource Development
321, avenue Hamilton
St. John's (Terre-Neuve)
A1E 1K1
(709) 754-3107

31 octobre 1996

Table des matières

Section 1 - Sommaire ..... **i**
Objet de l'évaluation i
Méthodologie i
Profil de la bande de Miawpukek i
Constatations ii

Section 2 - Introduction **1**
Principaux volets de l'accord 1
Méthodologie 2
Profil de la bande de Miawpukek 4

Section 3 - Constatations **9**
Capacité de définir les obligations envers la collectivité et d'élaborer des plans pour celle-ci 9
Souplesse dans la conception de ses propres programmes et dans l'affectation des fonds selon les priorités de la bande 11
Marge de manoeuvre pour la réalisation des objectifs prioritaires de la bande de Miawpukek dans le cadre de l'accord 15
Démonstration de l'obligation redditionnelle envers les membres de la bande 16
Comparaison du mécanisme de reddition de comptes prévu à l'accord de Miawpukek avec ceux des accords de transfert financier (ATF) 19
Pertinence des mécanismes utilisés pour atteindre les objectifs de l'accord 21

Section 4 - Exemples de programmes et de projets fructueux attribuables à la souplesse de l'accord **25**
Miawpukek Aquaculture 26
Logement de la bande 28
Programme d'éducation 32
Accès à Internet 34

Annexes
1 - Dispositions relatives à l'obligation redditionnelle
2 - Résultats de l'enquête menée auprès de la collectivité
Mandat

Section 1 - Sommaire

Objet de l'évaluation

La présente évaluation a été menée conformément aux dispositions de l'article 3.1 de l'accord de financement visant la bande de Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi, à savoir qu'une évaluation devait être menée avant le 31 août 1996. Selon les modalités de l'accord, l'évaluation visait seulement à déterminer si les objectifs de l'accord ont été réalisés et si les mécanismes élaborés par le ministère permettent de les atteindre. Les résultats de l'évaluation devraient normalement être utilisés par les représentants de la bande de Miawpukek et du ministère dans le cadre des entretiens sur les accords à venir.

Méthodologie

Un comité consultatif présidé par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification et formé de représentants de l'AC et du bureau régional du MAINC ainsi que de deux représentants de la bande de Miawpukek, a approuvé le rapport sur la méthodologie et a contribué à son application.

Dans le cadre de la collecte des données, nous avons organisé des entrevues et des rencontres préliminaires à Conne River (où la réserve est située), nous avons pris connaissance des rapports d'information et nous avons examiné les dossiers pertinents à l'AC du MAINC, au bureau régional de Amherst et à Conne River. Pour réunir des renseignements détaillés, nous avons interrogé les principaux interlocuteurs à l'AC du MAINC, au bureau régional du ministère et à Conne River, et nous avons réalisé une enquête auprès d'environ 50 % des ménages de la collectivité.

Profil de la bande de Miawpukek

La population de la bande de Miawpukek compte 686 membres (39 %) dans la réserve et 1 074 membres (61 %) à l'extérieur, pour un total de 1 760 au moment de la préparation du présent rapport. En 1990, la bande comptait 535 membres (70 %) dans la réserve et 229 membres à l'extérieur, pour un total de 764 membres. Au cours des cinq dernières années, on a donc observé une hausse sensible du nombre de membres inscrits, augmentation attribuable en grande partie au nombre d'inscriptions des membres hors de la réserve.

Au cours des dernières années, la bande a mis de plus en plus d'accent sur son patrimoine culturel et traditionnel. Le sagamaw a joué un rôle important dans l'orientation spirituelle du conseil de bande, des administrateurs de la bande et des membres en général. La façon dont les réunions du conseil sont menées, l'accent mis sur les projets de développement économique qui tiennent compte de la protection de l'environnement, ainsi que l'importance nouvelle accordée à l'apprentissage de la langue et de la musique micmaques, sont des facteurs qui contribuent tous au regain de fierté de la bande à l'égard de la culture indienne.

Le conseil de bande a fait de l'emploi et du développement économique des priorités pour la bande. La bande a créé des débouchés de diverses manières et a utilisé les projets de création d'emplois pour donner aux membres des mesures de rechange positives à la dépendance envers l'aide sociale.

Voici quelques mesures de création d'emplois et de développement économique prises par le conseil de bande : agriculture, aquaculture, scierie, centre de service automobile, culture d'arbres de Noël, centre de service en matériel lourd, marina, câblovision, tourisme et pourvoirie.

Constatations

- L'accord de financement évalué vise essentiellement une contribution versée au conseil de bande de Miawpukek, qui doit d'abord rendre compte aux membres de la bande de la prestation efficace et économique des services communautaires financés dans le cadre de l'accord. Il a été le premier d'une série d'accords de financement qui ont conféré des pouvoirs élargis aux conseils des bandes indiennes.

- Le MAINC a pour rôle de fournir au conseil de bande de Miawpukek un financement qui nécessite une intervention minimale du ministère dans la gestion et l'administration de l'accord. Le conseil et le MAINC travaillent dans un climat général de coopération comme en témoignent la correspondance trouvée dans les dossiers et le niveau de respect réciproque décrit par les principaux interlocuteurs. Le MAINC fournit aussi des renseignements et de l'aide sur demande. Sur une base proactive, il informe le conseil de bande des nouveaux programmes et services offerts au ministère.

- Comme le sagamaw et le conseil de bande l'ont indiqué, la structure et le libellé de l'accord confèrent à la bande la dignité de prendre ses propres décisions et de définir ses véritables priorités. À cette fin, l'accord autorise le conseil de bande à transférer des fonds d'un secteur de programme à l'autre.

- L'emploi et le développement économique sont les principales orientations du conseil de bande de Miawpukek. Le conseil de bande recherche le développement économique durable et la qualité de vie pour les membres de la collectivité, maintenant et dans le futur. Pour assurer un mode de vie de qualité, il insiste sur l'importance d'un logement adéquat, sur l'aménagement et l'entretien d'ouvrages publics comme les routes et les réseaux d'eau et d'égout, ainsi que sur des programmes de création d'emplois qui offrent des solutions de rechange positives et productrices à l'aide sociale en visant l'emploi à long terme.

- Au cours des six dernières années, le conseil de bande a suivi une politique importante visant à former et à embaucher des membres qualifiés de la bande pour occuper des postes de gestionnaires, d'administrateurs et de techniciens dans la collectivité. Le programme d'études postsecondaires a contribué à la réalisation de progrès importants dans cette direction.

- Même si le logement a été une priorité pour la collectivité avant la signature de l'accord de financement, et même avant l'accord initial de 1985, le conseil de bande a décidé d'élaborer en priorité une stratégie générale dans ce domaine pendant la période visée par l'accord actuel. Il a élaboré des formules originales pour le financement du logement, formules dont bénéficiera un pourcentage des membres de la collectivité supérieur à celui qui aurait été obtenu avec le programme de logement régulier du MAINC. Parmi ces démarches novatrices, mentionnons les mesures incitatives pour la construction des maisons par les membres, le partage de fonds avec les programmes de la SCHL, le versement de subventions et l'établissement de modalités originales de remboursement des prêts hypothécaires.

- L'accord prévoit diverses mesures visant à faciliter l'affectation des fonds par le conseil de bande à des priorités particulières, par exemple : versement à l'avance de fonds pour les dépenses de capital en fonction des flux de l'encaisse; possibilité de garder les surplus ou de transférer des fonds d'un programme à l'autre selon les priorités et les besoins de la bande, et utilisation des fonds de développement économique pour des projets que le conseil juge viables, sans avoir à demander l'autorisation du MAINC ni à lui rendre des comptes (c'est-à-dire aucune stratégie de planification ou de gestion ni mécanisme de surveillance ou de compte rendu).

- Le conseil de bande de Miawpukek recourt à plusieurs méthodes pour évaluer l'incidence de ses programmes, notamment :

  - enquêtes régulières sur la satisfaction des membres de la collectivité, qui sont axées sur des secteurs de programme ou des dossiers communautaires particuliers;

  - rétroaction des membres de la collectivité aux réunions du conseil et aux assemblées générales;

  - présentation de rapports détaillés au conseil par les directeurs de programme. Les rapports annuels pour chaque programme contiennent notamment des renseignements tant qualitatifs que quantitatifs sur les programmes, et

- lettres des membres de la collectivité adressées au sagamaw et au conseil de bande qui font toujours l'objet de discussions au conseil.

- L'information de gestion fait l'objet d'examens annuels suivis des mesures correctrices nécessaires. Par exemple, les activités de développement économique qui ne permettent pas d'atteindre les buts du programme sont évaluées puis le conseil de bande décide de les modifier ou de les supprimer. L'accord de financement confère au conseil le pouvoir de prendre des décisions fondées sur ses propres mécanismes de gestion interne.

- La bande vise l'auto-suffisance, mais elle a choisi d'agir dans le respect de l'environnement et de manière à ce que les répercussions sociales négatives sur la collectivité soient négligeables. Les diverses entreprises économiques auxquelles la bande s'est associée reposent essentiellement sur les ressources primaires renouvelables et sont compatibles avec les valeurs et les principes de la culture autochtone. Nombre des principales personnes interrogées dans la collectivité ont fait remarquer que les mesures de développement économique font partie du contexte holistique de la collectivité et sont reliées à d'autres programmes tels que le développement social, l'éducation, le logement, les travaux publics et autres activités. Quatre initiatives ont été citées à titre d'exemples de réussite : aquaculture, logement, éducation, et accès à Internet pour les résidents de la réserve et des collectivités avoisinantes.

- La gestion de l'accord, notamment l'affectation des fonds, est l'un des facteurs qui ont contribué le plus à la nature des relations du sagamaw et du conseil de bande avec les membres. L'obligation redditionnelle est considérée comme étant un principe important par les membres en général ainsi que par le sagamaw et le conseil de bande. Les mécanismes officiels et officieux de reddition de comptes représentent des éléments importants pour une collectivité des Premières Nations et, de toute évidence, des mécanismes des deux catégories sont en place ici.

- Les mécanismes de reddition de comptes dans les domaines des finances, des programmes et de la gestion sont intégrés dans les diverses politiques et procédures de la bande et sont consignés dans les procès-verbaux des réunions du conseil. Ces procédures ont été définies au fil des ans et sont considérées comme étant un élément appréciable de l'évolution historique des politiques régissant la bande. Le sagamaw et le conseil de bande estiment qu'étant donné que ces mécanismes évoluent dans le cadre des structures existantes de la collectivité, ils font partie intégrante du mode de gouvernement de la collectivité. C'est pourquoi les membres de la bande participent davantage à leur mise en place et en assument la responsabilité. Selon nous, ces mécanismes sont efficaces et appropriés pour cette collectivité.

- Étant donné que les marges de manoeuvre et les pouvoirs délégués au conseil de bande de Miawpukek dans l'accord précédent de 1985 étaient uniques, le MAINC a sollicité et obtenu du Conseil du Trésor le pouvoir particulier de conclure les négociations et de signer l'accord. L'accord en vigueur a également été signé avec l'approbation du Conseil du Trésor. Au cours de la période visée par l'accord actuel, le MAINC et le conseil de bande ont convenu d'élargir les services offerts par le conseil de bande. Il n'a pas été jugé pratique de modifier l'accord de financement en fonction de ces changements étant donné les longs délais et les frais administratifs associés à l'approbation du Conseil du Trésor. Par conséquent, un nouvel accord de financement distinct a été ratifié; il habilite le conseil à offrir les nouveaux services requis dans un délai raisonnable.

- La clause de l'accord qui a trait aux rajustements de volume en fonction du nombre de dossiers de l'aide sociale a été l'objet d'un différend entre le conseil de bande et le MAINC. En particulier, la politique et la pratique du conseil qui consistent à employer des individus qui, autrement, seraient admissibles à l'aide sociale et recevraient des prestations, garantissent que le nombre de dossiers de l'aide sociale n'atteint pas le niveau qui entraînerait un accroissement du financement. Dans ces circonstances, l'accord n'enclenche pas de mécanisme de rajustement à la hausse face à l'augmentation du nombre d'adultes sans emploi dans la collectivité.

- En ce qui touche les rajustements de prix, les dispositions de l'accord sont simples et satisfaisantes. Cependant, le ministère n'a pas remis au conseil de bande une ventilation de ses calculs, et les représentants de la bande n'ont donc pas été en mesure de s'assurer que le financement reçu est conforme aux dispositions de l'accord.

Résumé et conclusions

En résumé, nous concluons que l'accord de financement visant la bande de Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi a atteint ses objectifs avec succès. Il convient de souligner en particulier que la marge de manoeuvre accordée au conseil de bande en vertu de l'accord a donné lieu à l'élaboration de programmes novateurs qui sont hautement considérés par les membres de la collectivité et qui sont jugés efficaces pour relever les défis et exploiter les possibilités qui s'offrent à la bande. En outre, ces programmes ont été mis en place sans mettre en péril les programmes en vigueur dans les principaux secteurs de service, et le conseil a respecté son engagement qui consistait à satisfaire aux exigences minimales en matière de programmes énoncées dans l'accord. En outre, le conseil de bande a élaboré et mis en place un mécanisme efficace de reddition de comptes envers les membres de la collectivité. En général, du point de vue du conseil de bande et du MAINC, l'administration de l'accord est préférable aux autres formules ministérielles. Globalement, les deux parties jugent raisonnables les frais et le fardeau administratifs associés à l'accord.

Néanmoins, l'accord actuel suscite encore quelques préoccupations. D'abord, il n'existe aucune marche à suivre pratique pour modifier l'accord. Par exemple, quand les deux parties ont convenu que le MAINC verserait des fonds additionnels au conseil de bande pour la prestation d'une gamme élargie de services, il s'est avéré impossible de modifier l'accord en raison des coûts et des longs délais associés à l'obtention de l'approbation du Conseil du Trésor. Par conséquent, un accord cadre de financement distinct a été signé. Cette mesure s'est avérée efficace, mais les coûts associés à l'administration du nouvel accord sont excessifs pour les deux parties.

Les dispositions de l'accord concernant les rajustements de volume et de prix suscitent également des inquiétudes. En se prévalant de la souplesse de l'accord pour élaborer une démarche novatrice et hautement considérée par la collectivité dans le domaine du développement social, le conseil de bande, d'après le libellé actuel de l'accord, s'est rendu inadmissible à un financement accru advenant que le taux de chômage dans la collectivité soit supérieur aux prévisions. Dans le cadre de la négociation d'un nouvel accord, on devra prioritairement élaborer une formule de rajustement qui soit acceptable pour les deux parties et qui reflète la réalité des programmes dans la collectivité. En ce qui a trait aux rajustements de prix, le ministère n'a pas fourni aux représentants de la bande les renseignements qui leur aurait permis de s'assurer que le financement reçu est conforme aux dispositions de l'accord. Au moment de la négociation d'un nouvel accord, la question de la définition claire des responsabilités du ministère à cet égard devrait être abordée.

Section 2 - Introduction

L'objet principal de la présente étude était de déterminer si les objectifs de l'accord ont été atteints et si les mécanismes élaborés par le ministère permettent de réaliser ces objectifs. Nous prévoyons que le conseil de bande de Miawpukek et le MAINC utiliseront les résultats de l'étude dans le cadre de leurs entretiens sur les négociations des accords de financement à venir.

Le cadre de référence pour l'évaluation a décrivait brièvement les six questions devant être examinées au cours de l'étude, à savoir :

- mesure dans laquelle l'accord de financement a permis au conseil de bande de Miawpukek de définir ses propres obligations envers la collectivité et d'élaborer des plans pour celle-ci;
- mesure dans laquelle l'accord a donné au conseil de bande de Miawpukek la latitude voulue pour concevoir ses propres programmes et affecter les fonds selon les priorités de la collectivité;
- exemples d'établissement de priorités et de mise en oeuvre de programmes fructueux;
- démonstration de l'obligation redditionnelle du conseil de bande envers les membres de la collectivité;
- comparaison des modalités de l'accord actuel en matière d'obligation redditionnelle sur les plans de la transparence, de la divulgation et du recours; et
- définition et évaluation des mécanismes élaborés par le ministère pour la réalisation des objectifs de l'accord.

Principaux volets de l'accord

L'accord compte plusieurs grands volets. L'un des plus remarquables est l'ampleur de l'autonomie du conseil de bande et du contrôle que celui-ci exerce sur la gestion, l'administration et le fonctionnement de la collectivité. Ainsi, le conseil de bande possède une plus grande marge de manoeuvre pour adopter et établir de nouveaux programmes en fonction des priorités de la collectivité et pour assurer une prestation plus efficace et économique des services.

De façon plus particulière, l'accord confère au conseil de bande un niveau élevé d'autonomie en matière de prise de décisions. L'objet principal de l'accord est de donner à la bande la latitude voulue pour définir ses propres priorités et affecter les fonds en fonction des objectifs de la collectivité. Même si l'accord énonce des exigences minimales en matière de programmes, le conseil de bande peut appliquer ces programmes avec souplesse et garder les fonds non utilisés.

Les responsabilités du conseil de bande et du MAINC sont énoncées dans l'accord. Le conseil doit rendre compte aux membres de la bande de la prestation des services suivants : gouvernement général de la bande, exploitation et entretien, sécurité publique, immobilisations, gestion foncière, culture et loisirs, développement social, développement des ressources humaines, éducation (y compris enseignement postsecondaire), et logement. Les programmes essentiels prévus à l'accord sont : éducation, enseignement postsecondaire, développement social, gestion foncière, adhésion des membres, immobilisations, constable de bande, et avantages sociaux des employés de la bande. Le conseil de bande doit également fournir un état financier annuel vérifié et un rapport annuel aux membres de la bande. Outre la responsabilité ministérielle envers le Parlement, l'accord prévoit un mécanisme de reddition de comptes en vertu duquel le conseil de bande répond d'abord de ses actes devant les membres de la bande.

Les responsabilités du ministère sont les suivantes : fournir le financement prévu à l'accord; donner à la bande des renseignements sur l'élaboration des programmes et des politiques, les changements apportés aux programmes ministériels et les nouveaux accords de financement, et fournir les services de spécialistes et de consultants à la demande écrite de la bande. En outre, le MAINC doit informer les autres ordres de gouvernement du droit de la bande d'exploiter ou d'administrer les services communautaires et les autres programmes mentionnés dans l'accord.

Les deux parties sont tenues de régler les différends d'une manière raisonnable avant de recourir aux protocoles officiels de règlement des différends prévus à l'accord. En outre, l'accord énonce les critères applicables aux augmentations de volume ou de prix pendant la période visée par l'accord, notamment les critères particuliers pour l'enclenchement des rajustements aux postes de l'éducation, du développement social, de l'exploitation et de l'entretien, et des immobilisations.

Méthodologie

Un comité consultatif présidé par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification et formé de représentants de l'AC et du bureau régional du MAINC ainsi que de deux représentants de la bande de Miawpukek, a approuvé le rapport sur la méthodologie et a contribué à son application.

Dans le cadre de référence établi pour la présente évaluation, on a défini un cadre détaillé qui fournissait un point de repère pour la collecte des données et la rédaction du présent rapport. Le cadre indiquait aussi les questions préliminaires, les questions d'intérêt et les méthodologies à examiner dans le cadre de l'évaluation, lesquels devaient, en retour, aider à déterminer l'étendue de l'étude.

Une fois le rapport sur la méthodologie approuvé par le comité consultatif, nous avons procédé à la collecte des données de la façon décrite ci-après.

Collecte de renseignements généraux, activité exploratoire en soi comprenant des entrevues et des rencontres préliminaires à Conne River ainsi qu'un examen des rapports d'information et des dossiers pertinents.

Collecte de renseignements détaillés, entrevues avec les principaux interlocuteurs à l'administration centrale et au bureau régional du MAINC ainsi qu'à Conne River. Nous avons également mené une enquête auprès d'environ la moitié des ménages de la bande (soit 90) pour déterminer les points forts et les faiblesses de l'accord du point de vue des membres de la bande.

Pour l'étude, nous avons utilisé un agencement de six méthodes qui a facilité. l'évaluation de l'accord. Nous donnons ci-après une brève description de ces méthodes.

Analyse documentaire : examen des documents d'information, y compris : accord en vigueur, modèle d'accord de transfert financier, évaluation de l'accord de financement quinquennal de la bande Miawpukek (1990); rapports annuels du conseil de bande de Miawpukek ; document de travail sur la responsabilité, MAINC, avril 1996, et tableau comparant les accords de transfert financier avec les ententes globales de financement et les ententes relatives aux modes optionnels de financement.

Études de dossiers : études de dossiers à l'AC du MAINC, au bureau régional du MAINC et au bureau de la bande de Miawpukek.

Établissement du profil démographique de la collectivité : préparation d'un profil démographique de la collectivité à l'aide de l'information fournie par le personnel du bureau de la bande de Miawpukek.

Entrevues : entrevues menées à l'administration centrale du MAINC auprès des personnes suivantes : directeur et agent de la Direction des paiements de transfert. Entrevues menées au bureau régional du MAINC auprès des représentants suivants : directeur par intérim de la Direction des affaires intergouvernementales et de la politique opérationnelle, et directeur et agent principal des Services de financement. Entrevues avec la bande de Miawpukek (en personne à Conne River): sagamaw et conseil de bande, directeurs de programme (soit développement économique, projets d'immobilisations, santé et services sociaux, travaux publics, police de la bande, directeur général, et avocat de la bande).

Enquête auprès de la collectivité : entrevues menées auprès d'un échantillon de ménages de la bande avec l'aide du personnel du centre de santé et de services sociaux de la bande. Le personnel en question était familier avec les protocoles établis pour la conduite de l'enquête et la consignation des réponses. Six membres du personnel de la clinique ont participé à l'enquête et ont couvert chaque secteur de la collectivité. Un ménage sur deux a été interrogé, ce qui a donné une distribution représentative pour l'enquête (aînés, chefs de familles monoparentales, couples mariés avec famille, et célibataires). Chaque interviewer a présenté un compte rendu après l'enquête, et quatre-vingt-dix (90) entrevues ont été menées.

Profil de la bande de Miawpukek

La réserve de la bande de Miawpukek est située à Conne River sur la côte ouest de Terre-Neuve et sur la côte est de la baie d'Espoir. Elle se trouve à 560 kilomètres de la capitale, St. John's, et couvre une superficie de quelque quatorze (14) milles carrés. Elle est reliée par un chemin de terre de halage à la route 360 qui s'étend sur 145 kilomètres vers le nord en direction de la Transcanadienne; elle représente l'une des petites collectivités de la région de la baie d'Espoir.

Le climat est continental avec des hivers modérés et des étés modérément chauds. Tous les cours d'eau gèlent à la fin de l'automne et dégèlent au printemps. Une grande partie de la réserve et la zone environnante sont couvertes d'épinettes noires et blanches, de pins gris, de bouleaux gris et de trembles de la forêt boréale. Diverses espèces animales vivent dans la forêt qui a toujours permis aux Micmacs de subvenir à leurs besoins et qui attirent les touristes qui viennent y chasser et y pêcher.

Population

La population de la bande de Miawpukek compte 686 membres (39 %) dans la réserve et 1 074 membres (61 %) à l'extérieur, pour un total de 1 760 membres au moment de la préparation du présent rapport. En 1990, la bande comptait 535 membres (70 %) dans la réserve et 229 membres à l'extérieur, pour un total de 764 membres. Au cours des cinq dernières années, on a donc observé une hausse sensible du nombre de membres inscrits, augmentation attribuable en grande partie au nombre d'inscriptions des membres hors de la réserve.

Le tableau 1 ci-dessous présente la distribution, selon l'âge et le sexe, des membres vivant dans la réserve.

Tableau 1: Distribution, selon l'âge et le sexe, des membres vivant dans la réserve

ÂGE	HOMMES		FEMMES	
	nombre	%	nombre	%
1-4	23	6,1%	29	9,4%
5-13	54	14,2%	48	15,6%
14-18	33	8,7%	25	8,1%
19-29	117	30,9%	82	26,7%
30-40	72	19,0%	56	18,2%
41-50	41	10,8%	29	9,4%
50 et plus	39	10,3%	38	12,4%
TOTAUX	379	100,0%	307	100,0%

La réserve compte actuellement 189 maisons comparativement à 123 en 1990. Cette hausse sensible du nombre de maisons au cours des cinq dernières années est le résultat direct de quelques-unes des façons plus originales dont la bande a affecté au logement les fonds prévus à l'accord.

Gestion et administration de la bande

La bande est administrée par le sagamaw et six membres du conseil qui sont élus tous les deux ans. La nature de la structure de gestion et d'administration de la bande fait en sorte que toutes les décisions d'ordre financier et les changements apportés aux programmes doivent être acheminés au sagamaw et au conseil pour fins d'approbation. Cette structure centralise en grande partie le processus décisionnel et garantit un niveau approprié d'obligation redditionnelle envers les membres de la bande du fait que ceux-ci peuvent assister à toutes les réunions du conseil et que les procès-verbaux de celles-ci sont distribués à chaque ménage.

La bande a établi une structure administrative bien conçue où les responsabilités administratives sont clairement définies. Les chefs de division sont engagés s'ils détiennent un ensemble défini de qualifications, et ils rendent compte au conseil de bande. Nous avons inclus à la fin de ce chapitre un organigramme illustrant la gamme des activités administrées par la bande.

Au cours des dernières années, la bande a mis de plus en plus d'accent sur son patrimoine culturel et traditionnel. Le sagamaw a joué un rôle important dans l'orientation spirituelle du conseil de bande, des administrateurs de la bande et des membres en général. La façon dont les réunions du conseil sont menées, l'accent mis sur les projets de développement économique qui tiennent compte de la protection de l'environnement, ainsi que l'importance nouvelle accordée à l'apprentissage de la langue et de la musique micmaques dans le programme scolaire, sont des facteurs qui contribuent tous au regain de fierté de la bande à l'égard de la culture indienne.

Éducation

De septembre 1995 à juin 1996, 27 membres de la bande vivant dans la réserve ont eu accès au financement des études postsecondaires à temps plein, contre 11 à temps partiel. Au cours de la dernière année, 23 membres de la bande vivant à l'extérieur de la réserve ont bénéficié de l'aide financière pour les études postsecondaires alors que 43 avaient présenté une demande d'aide[1].

---

[1] L'aide financière pour les étudiants de niveau postsecondaire qui résident dans la réserve est visée par l'accord et est administrée dans le cadre du programme d'éducation. La bande administre également le programme d'enseignement postsecondaire pour les non-résidents de la réserve, mais ce programme est administré par les Services de santé et services sociaux et est financé en vertu d'un accord cadre de financement distinct.

Au cours de l'année scolaire 1995-1996, il y avait 167 étudiants inscrits ce qui représente une diminution de 23 inscriptions au cours des six dernières années. La ventilation par niveau d'études est présentée au tableau 2 suivant.

Tableau 2: Ventilation des étudiants par niveau (total = 167)

NIVEAU	NOMBRE D'ÉTUDIANTS	NIVEAU	NOMBRE D'ÉTUDIANTS
Pré-maternelle	14	Septième année	9
Maternelle	12	Huitième année	9
Première année	10	Neuvième année	15
Deuxième année	15	Élémentaire	4
Troisième année	6	Dixième année	13
Quatrième année	13	Onzième année	11
Cinquième année	15	Douzième année	11
Sixième année	9	Douzième année (temps partiel)	1

Le programme d'éducation suit le programme d'enseignement établi par le ministère de l'Éducation de Terre-Neuve. En même temps, l'école de bande de Miawpukek a accordé beaucoup d'importance à l'intégration de la culture et des traditions autochtones dans son programme d'études et ses activités.

Développement économique

Le conseil de bande a fait de l'emploi et du développement économique des priorités pour la bande. La bande a créé des débouchés de diverses manières et a utilisé les projets de création d'emplois pour offrir aux membres des mesures de rechange positives à la dépendance envers l'aide sociale.

En avril 1996, 294 membres de la collectivités occupaient un poste à temps plein, à temps partiel ou saisonnier dans le cadre de divers projets d'exploitation et d'entretien. Il y avait aussi 20 membres de la collectivité qui étaient affectés à de grands projets d'immobilisations comme la construction de logements et la reconstruction de routes dans la réserve.

Voici une description de quelques-uns de ces projets :

- **Agriculture** - Comprend l'expérimentation de la production de denrées vivrières. Le delta de Conne River compte parmi les régions dont le sol est riche et offre un excellent potentiel. La bande étudie aussi la possibilité de produire des fourrages et d'élever du bétail.

- **Sylviculture** - Effort concerté pour la reforestation des boisés de façon à avoir continuellement du bois durable pour les activités liées à la scierie.

- **Scierie** - Les activités liées à la scierie répondent aux besoins locaux en construction.

- **Culture d'arbres de Noël** - Arbres destinés au grand marché de Terre-Neuve.

- **Centre de service automobile** - Cette station répond aux besoins en matière de service automobile et vend également des véhicules tous-terrains.

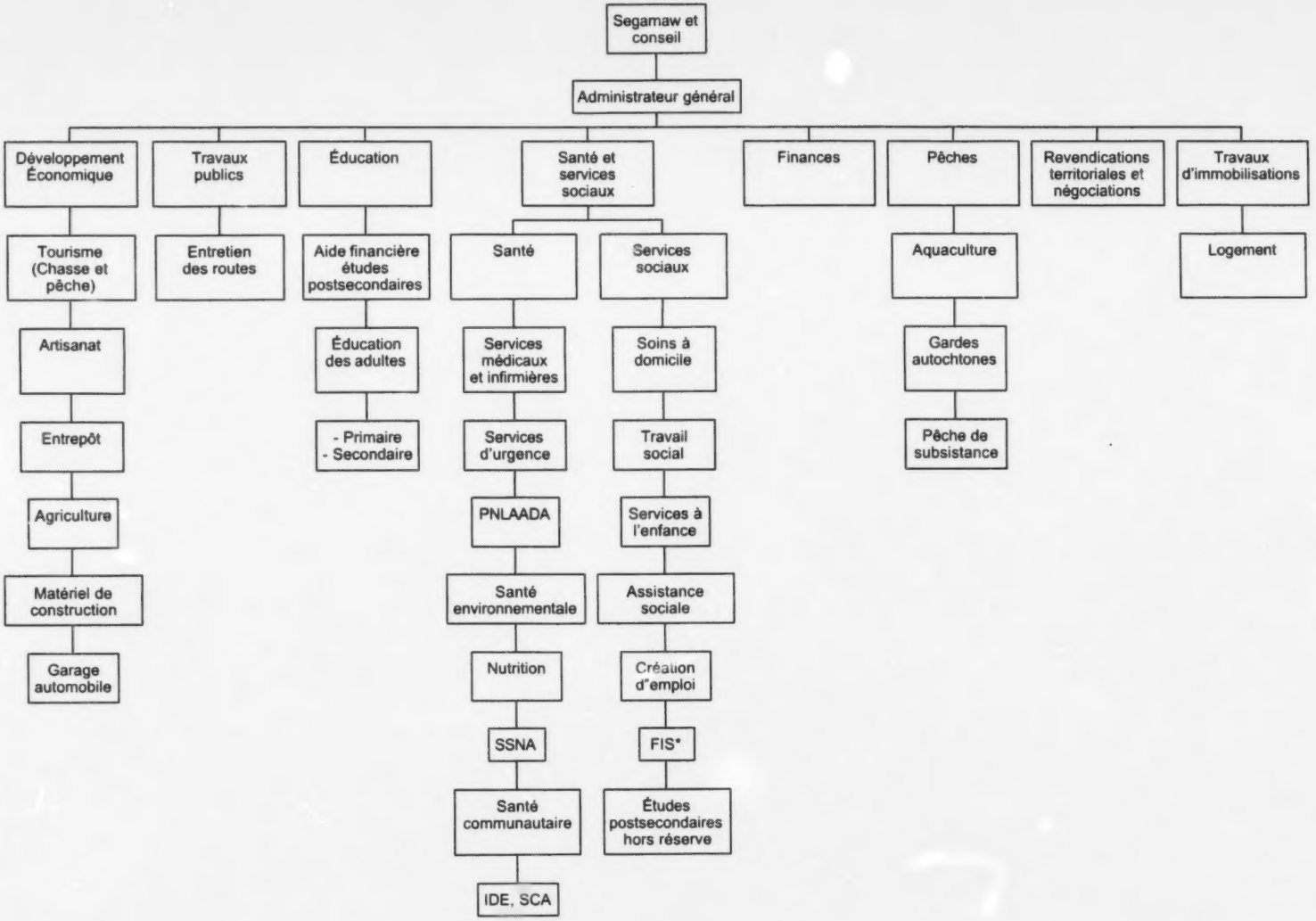
- **Centre de service en matériel lourd** - Fournit les services et les fournitures nécessaires en plus de louer et d'offrir à contrat du matériel pour la construction.

- **Marina** - Nouvellement construite, offre les services et le matériel nécessaires pour la navigation de plaisance, la motoneige et l'aquaculture.

- **Câblovision** - Offre la télévision par câble à Conne River et à la collectivité voisine de Morrisville.

- **Tourisme et pourvoirie** - Offre pour le tourisme des installations éloignées mais dotées de tous les services de restauration, la location de pavillons pour les séances de conférence ainsi qu'une pourvoirie pour la pêche et la chasse avec des guides autochtones.

- **Aquaculture** - Exploitation d'une installation d'élevage de truite arc-en-ciel qui va bientôt atteindre le stade de la commercialisation complète. Cette entreprise aquacole fournit le produit brut aux installations de transformation avoisinantes de S.C.B. Fisheries Limited aux fins de la mise en marché.



* Financement des initiatives spéciales

Section 3 - Constatations

Dans ce chapitre du rapport, nous présentons les constatations que nous avons faites dans le cadre de l'évaluation relativement aux six questions définies dans le cadre de référence.

Capacité de définir les obligations envers la collectivité et d'élaborer des plans pour celle-ci

La question 1 vise la mesure dans laquelle l'accord de financement a permis au conseil de bande de Miawpukek de définir ses obligations envers la collectivité et d'élaborer des plans pour celle-ci.

L'accord de financement évalué vise essentiellement une contribution versée au conseil de bande de Miawpukek, qui doit d'abord rendre compte aux membres de la bande de la prestation efficace et économique des services communautaires financés dans le cadre de l'accord. Il a été le premier d'une série d'accords de financement qui ont conféré des pouvoirs élargis aux conseils des bandes indiennes.

L'une des principales caractéristiques de l'accord est son absence de structure et de définition qui permet au conseil de bande de définir ses obligations envers la collectivité et d'établir des plans pour celles, et qui facilite cette tâche. Le MAINC considère la bande de Miawpukek comme étant une Première Nation progressive à laquelle le premier accord a conféré un statut particulier l'habilitant à affecter les fonds en fonction des objectifs de la collectivité.

Compte tenu du pouvoir élargi conféré au conseil de bande en vertu de l'accord, le seul rapport que le conseil doit présenter au MAINC est l'état financier annuel vérifié. Aux termes de l'accord, cet état financier doit indiquer, au minimum, l'actif et le passif, les recettes et les dépenses, l'équité en biens d'immobilisations, les changements de situation financière et les politiques comptables importantes.

Résultats attendus de l'accord

Du point de vue du MAINC, l'accord doit fournir au conseil de bande un niveau de financement lui permettant de gérer et d'administrer l'accord moyennant des vérifications et des bilans restreints. En raison de la souplesse de l'accord, le conseil de bande peut prendre ses propres décisions concernant l'affectation des fonds en fonction des priorités de la bande. En outre, le conseil de bande peut recourir à des sources extérieures pour obtenir des fonds que l'accord en vigueur n'offre pas. Par exemple, il existe actuellement un accord cadre de financement avec le MAINC qui porte sur la violence familiale, la construction de routes, les services à l'enfance et à la famille, et le programme d'études postsecondaires (membres vivant hors de la réserve). Il y aussi un accord de transfert dans le domaine de la santé avec la Direction générale des services médicaux de Santé Canada, accord dans le cadre duquel le conseil de bande reçoit des ressources pour gérer et administrer une gamme de services de santé pour la collectivité.

Le MAINC a pour rôle de fournir au conseil de bande de Miawpukek un financement qui nécessite une intervention minimale du ministère dans la gestion et l'administration de l'accord. Le conseil et le MAINC travaillent dans un climat général de coopération, comme en témoignent la correspondance trouvée dans les dossiers et le niveau de respect réciproque décrit par les principaux interlocuteurs. Le MAINC fournit aussi des renseignements et de l'aide sur demande. Sur une base proactive, il informe le conseil de bande des nouveaux programmes et services offerts au ministère.

La bande s'attend à ce que le MAINC fournisse des fonds suffisants pour gérer et administrer les programmes minimaux requis et accorde la marge de manoeuvre voulue pour concevoir des programmes en fonction des priorités de la bande. Elle reconnaît la nécessité, en vertu de l'accord, de dispenser certains services essentiels comme le gouvernement général de la bande, les édifices publics, le matériel et les services d'utilité publique, la sécurité publique, les travaux publics, la culture et les loisirs, le développement social, la gestion foncière, le développement économique, le développement des ressources humaines, l'éducation, et le logement.

Comme le sagamaw et le conseil de bande l'ont indiqué, la structure et le libellé de l'accord confèrent à la bande la dignité de prendre ses propres décisions et de définir ses véritables priorités. À cette fin, l'accord autorise le conseil de bande à transférer des fonds d'un secteur de programme à l'autre.

Priorités de la bande de Miawpukek

L'emploi et le développement économique sont les principales orientations du conseil de bande de Miawpukek : le conseil de bande vise le développement économique durable et la qualité de vie pour les membres de la collectivité, maintenant et dans le futur. Pour assurer un mode de vie de qualité, il insiste sur l'importance d'un logement adéquat, sur l'aménagement et l'entretien d'ouvrages publics comme les routes et les réseaux d'eau et d'égout, ainsi que sur des programmes de création d'emplois qui offrent des solutions de rechange positives et productrices à l'aide sociale en visant l'emploi à long terme.

En ce qui touche la réalisation des objectifs prioritaires, il faut retenir l'idée que tous les programmes sont interreliés et ne sont pas considérés par la bande comme étant des dossiers qu'il faut aborder isolément. Par exemple, la bande accorde beaucoup d'importance à l'éducation, à la formation et aux études postsecondaires qui mènent au développement économique et à l'emploi à long terme, lesquels conduisent au développement durable futur. L'adoption de politiques de développement économique durable est, en retour, un moyen de maintenir la qualité de vie.

Les entrevues avec le sagamaw et les membres du conseil de bande, ainsi que l'enquête menée auprès des membres de la collectivité, ont reflété l'importance pour ceux-ci de fonder leurs décisions pour l'avenir sur les valeurs et la culture indiennes. Cela se traduit notamment par l'accent accru mis sur la spiritualité et la protection de l'environnement. Par exemple, le développement économique repose avant tout sur le respect de la terre et des ressources renouvelables.

Au cours des six dernières années, le conseil de bande a suivi une politique importante visant à former et à embaucher des membres qualifiés de la bande pour occuper des postes de gestionnaires, d'administrateurs et de techniciens dans la collectivité. Le programme d'études postsecondaires a contribué à la réalisation de progrès importants dans cette direction.

Même si le logement a été une priorité pour la collectivité avant la signature de l'accord de financement, et même avant l'accord initial de 1985, le conseil de bande a décidé d'élaborer en priorité une stratégie générale dans ce domaine. Il a trouvé des formules originales pour le financement du logement, formules dont bénéficiera un pourcentage des membres de la collectivité supérieur à celui qui aurait été obtenu avec le programme régulier de logement du MAINC. Parmi ces démarches novatrices, mentionnons les mesures incitatives pour la construction des maisons par les membres, le partage de fonds avec les programmes de la SCHL, le versement de subventions et l'établissement de modalités originales de remboursement des prêts hypothécaires.

Souplesse dans la conception de ses propres programmes et dans l'affectation des fonds selon les priorités de la bande

En raison de la souplesse de l'accord, il revient au conseil de bande de concevoir et d'offrir des programmes correspondant aux besoins et aux priorités de la collectivité. Le conseil est tenu d'offrir des services qui répondent aux exigences minimales en matière de programmes, mais il peut affecter à son gré les fonds inutilisés, une fois les exigences minimales satisfaites.

L'article 4.2.1 de l'accord dit explicitement que le conseil de bande offrira des programmes à ses membres en ayant la liberté d'adapter ces programmes ou de mettre en place des programmes tenant compte des préoccupations et des conditions de la bande. Les exigences minimales en matière de programmes sont qualifiées de «services communautaires» et comprennent l'éducation, l'enseignement postsecondaire, le développement social, l'aménagement des terrains, l'adhésion des membres, les immobilisations, un constable de bande (police) et les avantages sociaux des employés de la bande. Une fois que les niveaux de référence pour le financement ont été établis, la bande peut établir ses priorités dans les limites de l'enveloppe de financement. Aucune disposition de l'accord n'empêche la bande d'affecter les fonds aux programmes en fonction des priorités établies.

L'accord prévoit diverses mesures visant à faciliter l'affectation des fonds par le conseil de bande à des priorités particulières, par exemple : versement à l'avance de fonds pour les dépenses de capital en fonction des flux de l'encaisse; possibilité de garder les surplus ou de transférer des fonds d'un programme à l'autre selon les priorités et les besoins de la bande, et utilisation des fonds de développement économique pour des projets que le conseil juge viables, sans avoir à demander l'autorisation du MAINC ni à lui rendre des comptes (c'est-à-dire aucune stratégie de planification ou de gestion ni mécanisme de surveillance ou de compte rendu).

Évaluation de l'incidence

Le conseil de bande de Miawpukek recourt à plusieurs méthodes pour évaluer l'incidence de ses programmes, ce qui donne à une collectivité de la taille de celle de Miawpukek une bonne idée de ce que disent ses membres et de la façon dont ces initiatives influent sur leur qualité de vie. Voici quelques-unes des méthodes utilisées :

- enquêtes périodiques sur la satisfaction des membres de la collectivité, qui sont axées sur des secteurs de programme ou des dossiers communautaires particuliers;

- rétroaction des membres de la collectivité aux réunions du conseil et aux assemblées générales;

- présentation de rapports détaillés au conseil par les directeurs de programme en fonction de leurs observations, et

- lettres des membres de la collectivité adressées au sagamaw et au conseil de bande qui font toujours l'objet de discussions au conseil.

On peut puiser des données précises dans le programme scolaire où les étudiants suivent le programme d'études provincial et passent les examens provinciaux normalisés, ainsi que dans les rapports annuels de chacun des programmes qui renferment des renseignements qualitatifs et quantitatifs sur ceux-ci.

Il convient de souligner que l'information de gestion fait l'objet d'un examen annuel. Par exemple, les activités de développement économique sont revues périodiquement et celles qui ne permettent pas d'atteindre les buts du programme sont évaluées puis modifiées ou annulées. L'accord de financement confère au conseil le pouvoir de prendre ces décisions fondées sur ses propres mécanismes internes.

Nous avons mené une enquête auprès de la collectivité afin de confirmer les points forts et les faiblesses des programmes du point de vue des membres de la bande de Miawpukek. L'annexe 2 renferme les résultats détaillés de cette enquête. Nous donnons ci-après un bref résumé des constatations faites.

Résumé de l'enquête auprès de la collectivité

L'enquête a été menée par six employés de la clinique de santé et de services sociaux qui ont interrogé 90 ménages et posé quatre questions à chacun d'eux.

La première question portait sur quelques-unes des plus importantes choses que le conseil de bande fait dans la collectivité. D'après les réponses, de l'avis des résidents de la collectivité, la création de débouchés constitue de loin l'aspect le plus important des initiatives du conseil de bande. Cela est conforme au mandat que le conseil a établi pour le développement économique et les perspectives d'emploi de la collectivité. Même si le développement social est un aspect important pour les membres qui sont incapables de travailler, la création d'emplois est plus importante que la dépendance à l'égard de l'aide sociale pour les membres qui sont aptes au travail.

À cette période-ci de l'évolution de la collectivité, l'éducation est une autre grande priorité. Elle est jugée importante du fait que l'éducation et les études postsecondaires sont reliées au développement futur de la bande sur le plan du développement économique durable et de la culture. Une grande partie du programme d'études reflète les traditions autochtones.

La clinique de santé est également un programme important du fait qu'elle fournit plus de services dans la réserve et que, par conséquent, les membres ne sont pas obligés de se rendre à des cliniques de l'extérieur où ils sont souvent mal à l'aise. Les personnes interrogées ont également indiqué qu'elles jugent important que des autochtones administrent et fournissent ces services.

Le logement est tout particulièrement important pour les personnes qui n'ont pas les moyens de construire leur propre maison. De nombreux commentaires ont été formulés concernant la capacité de la bande d'accroître le budget du logement dans la collectivité. L'accroissement des fonds dans ce domaine a également contribué à l'emploi et au développement économique (matériel de construction, scierie).

La deuxième question posée avait trait aux domaines dans lesquels, de l'avis des membres de la collectivité, le conseil de bande fait du bon travail et les domaines qui nécessitent des améliorations.

Les membres de la collectivité sont très satisfaits des initiatives du conseil en matière d'emploi pour les membres de la bande. Ils sont également satisfaits des programmes d'éducation et de santé qu'ils jugent essentiels à l'avenir de la collectivité.

Même s'il y a un certain nombre de domaines qui nécessitent des améliorations de l'avis des membres de la collectivité, le domaine le plus préoccupant pour la majorité est la police de la bande. Nombre de questions sont soulevées à cet égard : nécessité d'une formation plus poussée, méthodes de sélection, et application juste et équitable de la loi. D'après les résultats de l'enquête, il est absolument essentiel pour la bande d'avoir sa propre force policière et, à son avis, il faudra se pencher davantage sur ce dossier dans l'avenir. Parmi les domaines à propos desquels quelques membres de la collectivité ont fait part de leurs inquiétudes, mentionnons la formation des pompiers, l'affectation des subventions au logement et des efforts accrus pour créer des perspectives d'emploi.

La troisième question était axée sur les programmes jugés les plus avantageux pour les membres.

Selon une importante majorité, c'est la clinique de santé qui procure le plus d'avantages à la collectivité. L'emploi, l'éducation, les travaux publics, les services sociaux, le logement et le développement économique sont également importants pour le développement économique durable et l'indépendance future de la collectivité.

La quatrième question portait sur les mécanismes de recours en place, c'est-à-dire sur la marche à suivre quand un membre a un différend avec le conseil de bande. (C'est une question importante quant il s'agit de déterminer comment les membres jugent l'obligation redditionnelle du conseil.)

La vaste majorité des répondants disent qu'ils s'adresseraient d'abord au sagamaw ou au conseil de bande puis soumettraient leur différend par écrit au conseil de bande. Un nombre appréciable de répondants affirment qu'ils assisteraient aux réunions du conseil si leur problème était à l'ordre du jour. La deuxième étape est la présentation du grief à l'assemblée générale.

Il est intéressant de noter que même si la marche à suivre est de régler le différend avec le directeur de programme intéressé, la majorité des membres s'adresseraient plutôt directement au sagamaw et au conseil de bande. Cela semble mettre en relief le processus décisionnel centralisé de la collectivité. Cela indique que si les individus n'étaient pas satisfaits de leurs relations avec les représentants élus, ils n'hésiteraient pas à présenter leur problème devant les membres à une assemblée générale.

Marge de manoeuvre pour la réalisation des objectifs prioritaires de la bande de Miawpukek dans le cadre de l'accord

Depuis que Miawpukek a reçu le statut de bande en vertu de la Loi sur les Indiens en 1986, le conseil de bande s'est donné pour mandat de faire de la collectivité une collectivité autosuffisante sur le plan économique et guidée par les valeurs autochtones traditionnelles. Le conseil de bande a pour mandat clair de poursuivre le développement économique et d'atténuer la dépendance à l'égard des programmes sociaux. Diverses mesures ont été prises à cette fin. Par exemple, environ 90 % des postes administratifs sont occupés par des membres de la collectivité dont un nombre appréciable a fréquenté des établissements de formation et d'enseignement à l'extérieur de la réserve. Plus de 90 % des postes de la clinique de santé et de services sociaux et du réseau scolaire sont occupés par des membres de la réserve qui possèdent la formation voulue.

La bande vise l'auto-suffisance, mais elle a choisi d'agir dans le respect de l'environnement et de manière à ce que les répercussions sociales négatives sur la collectivité soient négligeables. Les diverses entreprises économiques auxquelles la bande s'est associée reposent essentiellement sur les ressources primaires renouvelables et sont compatibles avec les valeurs et les principes de la culture autochtone. Nombre des principales personnes interrogées dans la collectivité ont fait remarquer que les mesures de développement économique font partie du contexte holistique de la collectivité et sont reliées à d'autres programmes tels que le développement social, l'éducation, le logement, les travaux publics et autres activités.

À la section 4 de ce rapport, nous donnons une description détaillée de la façon dont le conseil de bande de Miawpukek a établi des priorités et mis en place des programmes et des projets fructueux attribuables à la souplesse conférée par l'accord. Ce sont des programmes hautement considérés par la collectivité et susceptibles d'être transférés à d'autres collectivités autochtones : aquaculture, logement de la bande, éducation, et accès à Internet pour les résidents de Conne River et des collectivités avoisinantes.

Démonstration de l'obligation redditionnelle envers les membres de la bande

L'une des différences sensibles entre l'accord évalué et les autres accords de financement est le fait qu'il préconise et encourage l'obligation redditionnelle envers la bande au lieu de définir explicitement des régimes de responsabilisation. En vertu de cette méthode de reddition de comptes, le conseil de bande doit définir ses obligations envers la collectivité et élaborer des plans pour celle-ci puis en rendre compte aux membres de la collectivité.

Comme l'indique le document de travail sur la responsabilité (MAINC - avril 1996), l'adoption de mécanismes adéquats de reddition de comptes est essentielle pour tout gouvernement qui veut gagner le respect du peuple qu'il sert et celui des autres gouvernements. La gestion de l'accord, notamment l'affectation des fonds, est l'un des facteurs qui ont contribué le plus à la nature des relations du sagamaw et du conseil de bande avec les membres. L'obligation redditionnelle est considérée comme étant un principe important par les membres en général ainsi que pour le sagamaw et le conseil de bande. Les mécanismes officiels et officieux de reddition de comptes représentent des éléments importants pour une collectivité des Premières Nations et, de toute évidence, des mécanismes des deux catégories sont en place ici.

Les mécanismes officieux se reflètent dans les activités quotidiennes du bureau de la bande par l'adoption de la politique de libre accès, comme nous l'avons observé pendant la collecte des données pour la présente évaluation. L'édifice administratif est ouvert aux membres de la collectivité qui se rendent au bureau pour obtenir des renseignements auprès du personnel (y compris les directeurs de programme), du sagamaw et du conseil de bande. Ces derniers s'efforcent vraiment d'être accessibles aux membres tous les jours, pendant les heures d'ouverture du bureau de la bande.

Il y a également des mécanismes officiels qui font en sorte que les membres de la bande sont au fait des pratiques du conseil en matière d'exploitation, d'administration et de gestion, ce qui oblige le sagamaw et le conseil de bande à rendre compte de la fiscalité et des programmes de l'accord.

La bande a préparé des états financiers annuels vérifiés dans le délai prescrit chaque année de l'accord. Le conseil a mis ces états écrits à la disposition des membres de la bande en plus de les présenter de vive voix sous forme de résumé à l'assemblée générale annuelle de la collectivité.

Les mécanismes de reddition de comptes dans les domaines des finances, des programmes et de la gestion sont intégrés dans les diverses politiques et procédures de la bande et sont consignés dans les procès-verbaux des réunions du conseil. Ces procédures ont été définies au fil des ans et sont considérées comme étant un élément appréciable de l'évolution historique des politiques régissant la bande. Le sagamaw et le conseil de bande estiment qu'étant donné que ces mécanismes évoluent dans le cadre des structures existantes de la collectivité, ils font partie intégrante du mode de gouvernement de la collectivité. C'est pourquoi les membres de la bande participent davantage à leur mise en place et en assument la responsabilité. Selon nous, ces mécanismes sont efficaces et appropriés pour cette collectivité.

Voici quelques-uns des mécanismes officiels de reddition de comptes :

- les membres de la collectivité peuvent assister aux réunions du conseil de bande;
- les procès-verbaux des réunions du conseil de bande sont distribués à tous les ménages;
- les directeurs de programme présentent des rapports mensuels au conseil de bande, c'est-à-dire un résumé des activités;
- des états financiers mensuels et des relevés récapitulatifs écrits qui indiquent les dépenses et les engagements financiers (tendances) sont préparés dans chaque secteur de programme;
- le processus budgétaire annuel établi fait appel au directeur général et aux directeurs de programme qui doivent justifier leurs budgets devant le conseil de bande;
- un rapport annuel et un rapport de vérification sont présentés à l'assemblée générale;
- les directeurs et le conseil de bande se rencontrent plusieurs fois par année pour discuter de façon particulière de stratégies d'emploi et de création d'emplois;
- les dépenses annuelles sont présentées à la collectivité à l'assemblée générale, accompagnées d'un plan pour l'année à venir, afin d'assurer la continuité de la programmation d'un conseil à l'autre;
- la collectivité est consultée à l'étape de la planification des nouveaux projets;
- des assemblées trimestrielles, ouvertes à tous les membres de la bande, sont tenues, et toute question peut y être soulevée puis examinée par le sagamaw et le conseil de bande.

Sur le plan des volets «transparence, divulgation et recours», la collectivité a établi des procédures qui vont au-delà des exigences énoncées dans l'accord en vigueur. Voici quelques-unes de ces procédures :

- *Transparence* - La collectivité est au fait de la structure de l'autorité car elle a accès aux dossiers, aux procès-verbaux des réunions du conseil de bande et aux stratégies de planification avant la mise en oeuvre dans les secteurs de programme. Les membres de la collectivité ont la possibilité de faire part de leurs observations sur les nouvelles initiatives ou sur les changements aux programmes et services en assistant aux assemblées trimestrielles et annuelles ainsi qu'aux réunions du conseil de bande. Les procédures établies pour l'embauchage, les conflits d'intérêts et autres questions du genre sont définies et conformes aux normes classiques.

- *Procédure de recours* - Une marche à suivre claire est établie pour les membres de la collectivité qui souhaitent en appeler des décisions qui les touchent personnellement ou la collectivité en général. La première étape consiste à présenter l'appel au directeur de programme compétent qui rencontrera immédiatement la personne intéressée pour soumettre le différend à la médiation, et(ou) au sagamaw et au conseil de bande. Chaque fois qu'un appel écrit est présenté au conseil de bande, il est placé à l'ordre du jour de la prochaine réunion de ce dernier. Si la décision prise n'est pas encore satisfaisante, la personne intéressée peut présenter son dossier à l'assemblée générale annuelle où il sera examiné par l'ensemble des membres de la collectivité. Le but visé est de susciter un débat chez les membres si le dossier en question touche l'ensemble de la collectivité.

- *Divulgation* - Les renseignements financiers sont divulgués aux membres au moyen de la vérification financière annuelle qui est présentée à l'assemblée générale annuelle. Cette divulgation est également assurée par le libre accès aux dossiers relatifs aux programmes qui reflètent les états financiers et l'information budgétaire. Chaque secteur de programme présente tous les mois au conseil de bande un état financier indiquant ses dépenses et ses engagements. Ces états sont fournis sur demande aux membres de la collectivité. Les dossiers confidentiels de l'aide sociale constituent la seule exception à cette règle.

Le sagamaw et le conseil de bande sont satisfaits de ces procédures et ne veulent pas que ces mécanismes de reddition de comptes soient modifiés. Il semblerait que tous les membres sont satisfaits comme l'indique l'enquête menée auprès de la collectivité pour les fins du présent rapport.

Comparaison du mécanisme de reddition de comptes prévu à l'accord de Miawpukek avec ceux des accords de transfert financier (ATF)

Les modalités de reddition de comptes d'un ATF décrivent explicitement les attentes des conseils de bande sur les plans des principes de transparence, de divulgation et de recours. Le but sous-jacent de ces mesures est de garantir aux membres que les fonds alloués sont gérés avec intégrité et en fonction des objectifs de l'accord. Les modalités de reddition de comptes sont clairement définies à l'annexe F de l'accord de transfert financier (voir l'annexe 1) . Nous n'avons pas l'intention de décrire ici ces modalités en détail. Nous voulons plutôt faire des observations sur la façon dont les mécanismes de reddition de comptes de la bande de Miawpukek se comparent à ces trois principes particuliers. Dans l'ensemble, les mécanismes évalués dépassent les exigences des ATF dans ce domaine.

1) Transparence

La bande a dépassé les exigences *organisationnelles* de l'ATF.

Par exemple, la bande de Miawpukek a enchâssé dans sa constitution le principe voulant que les politiques de sélection et d'embauchage doivent tenir compte des normes et des qualifications minimales exigées pour les principaux postes de gestionnaires, d'administrateurs et de directeurs (p. ex. directeur général, directeur de la santé, directeur de l'éducation). Cette pratique évite les nominations par favoritisme et garantit que des personnes compétentes sont embauchées pour exécuter le travail.

Sur le plan de la *délégation aux entités de la bande*, la bande de Miawpukek dépasse les exigences de l'ATF. Tous les directeurs de programme saisissent bien qu'ils doivent rendre compte de leurs états financiers mensuels au sagamaw et au conseil de bande, en respectant les principes comptables reconnus.

Le *processus budgétaire annuel* est conforme aux exigences prévues à un ATF. Le conseil recourt à divers mécanismes pour planifier et surveiller le processus budgétaire. D'abord, le directeur général prépare le budget annuel en consultation avec les directeur de programme et le soumet à l'approbation du conseil de bande. Des vérifications et des bilans internes sont effectués pour s'assurer que le processus suit la planification financière pertinente.

Des directives ont été établies afin de surveiller les domaines de *conflit d'intérêts* pour les représentants élus et le personnel de la collectivité. Elles sont étayées par une forte bureaucratie qui veille à ce qu'elles ne soient pas violées. Toutes les dépenses de fonds doivent être approuvées par le sagamaw et le conseil de bande après avoir été présentées par les directeurs de programme pour leurs secteurs respectifs. Les directives établies sont étroitement respectées du fait que des membres du personnel de gestion et d'administration examinent les dépenses de fonds.

Comme nous l'indiquons précédemment, le conseil de bande approuve les dépenses engagées pour la bande, y compris les avantages sociaux et la rémunération des représentants élus et du personnel. Le conseil a également établi pour les prêts et les avances aux membres des politiques qui sont conformes à des pratiques sérieuses. Ces pratiques sont renforcées du fait que le bien-être de la collectivité est jugé prioritaire et que l'appropriation illicite de prêts ou d'avances irait à l'encontre des intérêts de la collectivité dans son ensemble.

2) Divulgation

Le conseil de bande de Miawpukek se conforme parfaitement aux exigences des ATF concernant la divulgation des renseignements aux membres de la collectivité.

Les dépenses et le budget prévu sont entièrement communiqués aux membres de la collectivité. Ceux-ci peuvent trouver ces renseignements dans la vérification financière annuelle et ont libre accès aux états financiers fournis sur demande. En outre, chaque directeur de programme présente au conseil de bande un état financier mensuel qui indique les dépenses et les engagements. Ces états sont fournis aux membres sur demande.

Il convient de souligner que cette question n'a pas été soulevée par les membres dans le cadre de l'enquête auprès de la collectivité, et les données indiquent que les membres acceptent l'application de la politique de la porte ouverte quand il s'agit d'examiner les questions liées à la divulgation. Au cours de nos visites à la collectivité, nous avons constaté l'importance de la politique de la porte ouverte dans la collectivité et l'application quotidienne de cette politique car les membres de la collectivité sollicitent de l'information auprès des représentants élus et nommés.

Avec la politique du libre accès, le conseil de bande de Miawpukek fait plus que respecter les dispositions particulières des ATF en matière de divulgation de renseignements, en assurant l'accès à tous les dossiers et documents, exception faite des dossiers de l'aide sociale et des dossiers médicaux confidentiels.

3) Recours

Les membres de la collectivité sont au fait des procédures de recours. Dans la plupart des secteurs de programme (comme la santé et les services sociaux, l'éducation et le développement économique), des procédures sont en place, et le directeur de programme est le premier palier de la procédure de recours. Si la question n'est pas réglée, elle est acheminée au sagamaw et au conseil de bande. Même s'il s'agit de la politique officielle, la majorité de préoccupations sont communiquées directement au sagamaw et au conseil de bande, de vive voix ou par écrit.

Quand un membre a un différend avec le sagamaw et le conseil de bande, il présente son différend par écrit, et celui-ci est immédiatement porté à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil. La personne intéressée peut présenter son dossier à l'assemblée générale où il sera examiné plus à fond par la collectivité. Ce sont des procédures jugées appropriées par la collectivité.

Pertinence des mécanismes utilisés pour atteindre les objectifs de l'accord

Globalement, le MAINC a pour rôle de fournir des fonds qui aideront le conseil de bande de Miawpukek à atteindre les objectifs prioritaires et à répondre aux besoins de la bande en visant le développement économique et la durabilité. En outre, pour aider la bande à atteindre son but ultime, l'autonomie gouvernementale, l'accord appuie les objectifs de la bande consistant à intégrer sa langue, sa culture et son patrimoine spirituel dans la conception et la mise en application de ses programmes.

Pour que le MAINC puisse rendre compte au Parlement, il doit s'assurer qu'un régime approprié de responsabilisation est en place à l'échelle de la collectivité et qu'une structure de gouvernement est établie pour gérer les fonds selon les besoins et les priorités de la bande. Sur le plan de la mise en oeuvre de l'accord, le rôle du MAINC est de s'assurer que les conditions de celui-ci sont respectées au moyen d'un examen des rapports annuels sur les programmes et des états financiers annuels vérifiés. Les représentants du MAINC et de la bande ont convenu que la vérification annuelle n'avait posé aucune difficulté pendant la période visée par l'accord.

Au niveau de l'administration centrale, le MAINC fournit le cadre de responsabilisation et prépare l'autorisation de la subvention à même les prévisions budgétaires du Conseil du Trésor. Au niveau régional, le MAINC coordonne l'administration et la mise en oeuvre de l'accord de manière à ce que ce dernier réponde aux priorités et aux besoins de la bande.

Rajustement du financement

Le rajustement du financement compte deux volets. Le premier vise les rajustements des services visés par l'accord. L'accord initial de 1985 a été autorisé spécifiquement par le Conseil du Trésor, au même titre que l'accord actuel. Comme l'autorisation était assortie de restrictions et de paramètres précis, la modification de l'accord pour l'ajout de services aurait nécessité l'approbation du Conseil du Trésor. Cela n'est pas une démarche pratique en raison du délai maximal d'un an associé à cette approbation. Par conséquent, le MAINC a financé les services supplémentaires que le conseil de bande devait offrir (p. ex. violence familiale, construction et entretien de routes, programme d'études postsecondaires pour les membres vivant hors de la réserve) au moyen d'un accord cadre de financement distinct. Même si les représentants de la bande et du MAINC conviennent que c'était la seule démarche pratique possible, ce n'est pas un arrangement satisfaisant. Les deux parties ont fait remarquer que l'accord cadre de financement impose beaucoup plus d'exigences en matière de rapports et sur le plan administratif que l'accord principal et ce, même s'il vise seulement une faible proportion des services fournis par le conseil de bande.

Le deuxième volet du rajustement du financement a trait aux rajustements de volume et de prix selon les modalités de l'accord. Celui-ci précise clairement les critères établis pour les rajustements de volume liés aux programmes, mais il est vague concernant le rajustement annuel global de volume et de prix.

Rajustements de volume liés aux programmes

L'accord contient des dispositions claires concernant les rajustements de volume applicables aux programmes suivants :

- études primaires et secondaires;
- développement social, et
- immobilisations - E &E.

Les deux derniers programmes ont posé des problèmes.

Développement social

Dans le cas du développement social, le MAINC et la bande ont recouru une fois au processus de règlement des différends prévu à l'accord au sujet de cette question. Ce processus ne s'est pas avéré efficace pour le règlement du différend qui opposait les deux parties.

Selon l'accord, le budget de base de l'aide sociale doit être établi annuellement en fonction du nombre mensuel moyen de dossiers de l'année précédente (volume de travail). Le point litigieux est la manière dont la bande utilise ses fonds de développement social pour la création d'emplois. Le mot «cas ou dossier» a des significations différentes pour le conseil de bande et le MAINC. Le conseil de bande a décidé de conjuguer une initiative de création d'emplois à son programme d'assistance sociale afin de s'assurer que les personnes aptes à entrer sur le marché du travail sont encouragées à le faire et ont toutes les chances de le faire.

Dans son interprétation des formules de développement social, le MAINC n'accepte pas les données relatives à l'aide sociale pour la période où les anciens bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent des prestations d'assurance-chômage. On pourrait croire que cela signifie «conditions et taux équivalents à l'échelle provinciale». Le MAINC soutient que la pratique de la bande modifie les taux, les conditions et l'admissibilité à l'aide sociale et qu'en outre, elle n'est pas comparable aux pratiques provinciales.

La bande soutient que sa pratique consistant à prendre les fonds de l'aide sociale pour les affecter à des initiatives de création d'emplois a fait en sorte que les dépenses ont été sensiblement inférieures à celles qui auraient été engagées si le conseil de bande avait versé directement les prestations d'aide sociale à ses membres admissibles, mais les dépenses ont été supérieures aux sommes réservées au développement social dans l'accord. Elle fait remarquer qu'au cours de la période d'application de l'accord, nombre d'adolescents de la collectivité sont devenus de jeunes adultes (voir le tableau 1) et que la croissance naturelle des emplois dans la collectivité n'a pas permis d'absorber ce flux de nouveaux travailleurs. Cela a donné lieu à une croissance des dépenses au titre du programme de création d'emplois. Le conseil de bande soutient que la bande est admissible à un rajustement de volume en vertu de l'accord car, n'eut été de son programme de création d'emplois, le nombre de dossiers de l'aide sociale aurait atteint des niveaux qui enclencheraient un rajustement de volume aux termes de l'accord. Le conseil de bande est également en désaccord avec le MAINC quand celui-ci soutient que les pratiques du conseil de bande en matière de création d'emplois sont différentes des programmes provinciaux dans le domaine de l'aide sociale.

Notre mandat ne prévoit pas la formulation de commentaires sur des aspects particuliers du différend opposant le MAINC et la bande. Cependant, nous concluons que l'accord existant comporte des lacunes dans ce domaine. La clause de rajustement du volume vise à protéger la bande advenant que le nombre d'adultes sans emploi augmente dans la collectivité. Cependant, du point de vue de la bande, dont la politique consiste à financer la création d'emplois comme une mesure de rechange positive à l'aide sociale, la clause en vigueur ne peut jamais être invoquée et ne permet donc pas le rajustement prévu.

Immobilisations - E &E

L'accord stipule que les fonds sont fournis dans le cadre de l'accord pour l'exploitation, l'entretien et la protection de la vie des biens autres que le logement. Les hausses de volume sont rajustées pour les biens construits et définis dans le plan d'immobilisations approuvé de la bande. Les représentants de la bande ont fait remarquer que les immobilisations de la bande ont augmenté au cours de la période visée par l'accord et qu'ils n'ont pu déterminer si la bande est admissible à un rajustement de volume dans ce domaine et si elle en bénéficie. La difficulté ici tient au fait que ni l'accord ni l'information fournie par le MAINC n'établissent la méthode de calcul pour le rajustement de volume. De même, le conseil de bande ne sait pas de façon certaine comment le MAINC évalue ses éléments d'actif. En dernier lieu, cette question est compliquée par la pratique du MAINC consistant à établir un rajustement annuel de prix et de volume (voir ci-dessous).

Rajustement annuel de volume et de prix

L'accord contient une clause de rajustement de prix et prévoit les trois rajustements de volume mentionnés ci-dessus. En vertu de la clause de rajustement de prix, tout rajustement annuel autorisé par le Conseil du Trésor relativement à des changements de prix sera fait automatiquement au budget de base de la bande, et ces changements seront communiqués immédiatement à la bande. Le conseil de bande a reçu des fonds supplémentaires annuels aux termes de l'accord, mais elle est préoccupée par le manque de communication. D'abord, comme nous l'avons souligné ci-dessus, le conseil ne sait pas avec certitude si cette majoration annuelle comprend un rajustement de volume au titre des immobilisations - E&E[2]. En deuxième lieu, le personnel du bureau de la bande n'a pu obtenir suffisamment de détails du MAINC quant aux modalités de calcul du rajustement, information qui lui aurait permis de s'assurer que les rajustements sont appropriés. Comme il s'agit d'une vieille question restée en suspens, les représentants de la bande espèrent qu'un nouvel accord stipulera, en détail, les responsabilités du MAINC concernant la communication de sa méthode de calcul.

Règlement des différends

L'objet de tout mécanisme de règlement des différends est de donner aux parties l'occasion officielle de discuter librement des problèmes et de leur permettre d'obtenir les services d'un médiateur «expert», des avis ou des éléments de preuve qui peuvent les aider à régler leurs différends sans avoir à recourir à un processus plus exécutoire sur le plan juridique.

Un différend a surgi au sujet des formules de rajustement applicables au développement social, mais le processus de règlement n'a pas été suivi au-delà du premier palier, à savoir que le représentant du ministère et la bande doivent se rencontrer pour tenter de régler le différend dans les quinze (15) jours suivant la date à laquelle l'une des parties a donné un avis écrit à l'autre.

Selon nous, le processus actuel de règlement des différends est approprié, et les difficultés liées à son application ont été attribuées à la lacune de l'accord mentionnée précédemment concernant le rajustement de volume.

Responsabilités - Information sur le financement et avis relatifs aux programmes

Le MAINC a répondu aux demandes en temps opportun et s'est efforcé de négocier avec la bande au besoin. Mentionnons à titre d'exemple la signature de l'accord cadre de financement qui a été conclu hors du cadre de l'accord de contribution afin de régler des dossiers tels que les études postsecondaires, la construction de routes et la violence familiale.

Dans l'ensemble, la prestation de renseignements sur le financement à la bande n'a pas posé de problèmes. D'autres renseignements touchant les programmes ou l'interprétation de l'accord ont été communiqués en temps opportun. Le ministère a reçu peu de demandes d'avis sur des questions liées à l'accord.

---

[2] Selon le conseil de bande, la bande ne reçoit aucun rajustement en vertu de cette clause, mais il faut clarifier la situation.

Section 4 - Exemples de programmes et de projets fructueux attribuables à la souplesse de l'accord

En général, le conseil de bande a profité de la latitude donnée par l'accord pour élaborer des programmes et des projets correspondant aux priorités et aux valeurs de la collectivité. Le degré d'innovation est élevé : la bande a élaboré des formules originales pour la prestation des services essentiels prévus à l'accord et a affecté des fonds à des initiatives qui ne sont pas mentionnées explicitement dans l'accord mais qui correspondent aux besoins et aux priorités de la collectivité. L'une des grandes caractéristiques des formules adoptées par le conseil de bande et mises en relief dans nos visites à la collectivité est le lien important entre les divers programmes et services.

Depuis que Miawpukek a reçu le statut de bande en vertu de la Loi sur les Indiens en 1986, le conseil de bande s'est donné pour mandat de faire de la collectivité une collectivité autosuffisante sur le plan économique et guidée par les valeurs autochtones traditionnelles. Le conseil de bande a pour mandat clair de poursuivre le développement économique et d'atténuer la dépendance à l'égard des programmes sociaux. Diverses mesures ont été prises à cette fin. Par exemple, environ 90 % des postes administratifs sont occupés par des membres de la collectivité dont un nombre appréciable a fréquenté des établissements de formation et d'enseignement à l'extérieur de la réserve. Plus de 90 % des postes de la clinique de santé et de services sociaux et du réseau scolaire sont occupés par des membres de la réserve qui possèdent la formation voulue.

La bande vise l'auto-suffisance, mais elle a choisi d'agir dans le respect de l'environnement et de manière à ce que les répercussions sociales négatives sur la collectivité soient négligeables. Les diverses entreprises économiques auxquelles la bande s'est associée reposent essentiellement sur les ressources primaires renouvelables et sont compatibles avec les valeurs et les principes de la culture autochtone. Nombre des principales personnes interrogées dans la collectivité ont fait remarquer que les mesures de développement économique font partie du contexte holistique de la collectivité et sont reliées à d'autres programmes tels que le développement social, l'éducation, le logement, les travaux publics et autres activités.

Dans ce chapitre du rapport, nous décrivons quatre exemples de la façon dont le conseil de bande de Miawpukek a établi des priorités et mis en place des programmes et des projets fructueux attribuables à la souplesse conférée par l'accord.

Miawpukek Aquaculture

La bande de Miawpukek, de concert avec le Marine Sciences Research Laboratory, a participé, dans les années 70, à une étude sur les paramètres océanographiques de l'estuaire de la baie d'Espoir. À cette époque, on a déterminé que cet estuaire pouvait se prêter à la culture des pétoncles géants d'eau salée. Au cours de cette étude, on a découvert que les températures de la région pouvaient convenir pour l'élevage de salmonidés. Pour vérifier cette hypothèse, la bande a participé à quelques-unes des premières expériences et études de faisabilité.

Au début des années 80, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a poursuivi avec sérieux le développement de l'aquaculture des salmonidés. La bande a joué un rôle d'observateur pendant ce processus. À ce moment-là, la bande venait juste de recevoir son statut de bande par le gouvernement fédéral et concentrait ses efforts sur le développement de sa propre infrastructure de gouvernement. À mesure de l'évolution de ce processus, la bande a commencé à rechercher des avenues de développement économique qui assureraient l'autosuffisance et l'emploi significatif à long terme pour les membres de la collectivité.

En 1985, la province, en association avec la société de développement de la baie d'Espoir, a construit une écloserie afin d'approvisionner l'industrie en saumoneaux de l'Atlantique. Plusieurs petites entreprises ont ensuite formé la société S.C.B. Fisheries Limited. Au cours de cette période initiale, elles ont élaboré des techniques pour la conservation hivernale des salmonidés sous la glace et pour l'empoissonnement hâtif.

Projet pilote

C'est le succès initial de S.C.B. Fisheries qui a ramené l'attention de la bande sur l'aquaculture. Après avoir consulté l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Entreprises autochtones Canada, un projet pilote de culture de la truite arc-en-ciel (élevée dans l'océan) a été lancé pour aider la bande à évaluer l'importance de cette avenue de développement économique. Le projet pilote s'est avéré un succès de l'avis des observateurs car il a offert des perspectives d'emploi aux membres de la collectivité, a donné lieu à des partenariats avec des entreprises semblables dans la région, en plus de fournir l'information qui a permis de conclure à la viabilité économique de la commercialisation. Actuellement, l'entreprise peut produire environ 200 tonnes de truite arc-en-ciel (poids brut), niveau de production insuffisant pour permettre la réalisation des économies d'échelle visées qui maximisent l'efficience et les profits.

Commercialisation

La bande est en train d'accroître le niveau de production pour le porter à environ 800 tonnes. D'après les résultats du projet pilote à plus petite échelle, on peut espérer une viabilité financière à ce niveau. L'expansion de l'entreprise est financée par diverses sources : la bande de Miawpukek (avec une partie des ressources allouées aux termes de l'accord), Entreprises autochtones Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, et la Banque impériale de commerce du Canada. On estime qu'en 1998, Miawpukek Aquaculture enregistra des recettes brutes de 1 777 833 $ avec un surplus net de 48 334 $, comparativement à 3 874 298 $ et à 704 319 $ en l'an 2000. Ce niveau devrait être maintenu par la suite.

L'expansion de cette entreprise devrait créer ou maintenir trois (3) postes de cadres et seize (16) postes d'employés piscicoles. La production devrait résulter en huit (8) années-personne au titre de la transformation. On prévoit que pour chaque emploi créé dans la production aquacole directe, il y aura probablement en plus 1,5 emploi créé indirectement dans le secteur des services. Cela signifie la création anticipée de 40 autres emplois dans la région environnante.

Rôle de l'accord

La souplesse de l'accord a permis à la bande d'affecter une partie des fonds au développement des compétences techniques et gestionnelles des membres de la bande en vue de l'exploitation de l'entreprise aquacole. Par exemple, à l'heure actuelle, un directeur, un contremaître, quatre techniciens en pisciculture, trois plongeurs et un opérateur de matériel sont employés dans le cadre du projet. Ces employés ont suivi des cours en aquaculture et en plongée autonome, et chacun d'eux possède un minimum de deux ans d'expérience dans la culture de la truite arc-en-ciel. Le directeur a pu obtenir des fonds prévus à l'accord pour les études postsecondaires afin de suivre des cours au Fisheries and Marine Institute de l'université Memorial de Terre-Neuve ainsi qu'au département d'aquaculture de l'université du Maine.

Propriété et gestion

Le conseil des Micmacs de Conne River possède et exploite Miawpukek Aquaculture. Actuellement, l'entreprise est administrée à l'extérieur du bureau de la bande; elle est située à Conne river et le demeurera jusqu'à ce que le centre des pêches projeté soit construit. Les cadres et les employés de Miawpukek Aquaculture sont des membres de la bande.

Miawpukek Aquaculture entretient d'étroites relations de travail avec S.C.B. Fisheries, la plus importante et la plus expérimentée des entreprises de salmoniculture de la province, et elle peut tirer parti du savoir-faire de celle-ci. Les grands acteurs de l'industrie de la baie d'Espoir ont adopté la formule du travail d'équipe pour définir et régler les problèmes. Le partage de l'information est coordonné facilement, et toutes les fermes peuvent être mieux préparées à relever certains défis.

La structure de gestion de Miawpukek Aquaculture est formée du directeur général de la bande, du service des finances, du directeur des pêches, et du directeur de Miawpukek Aquaculture. La haute direction doit établir l'orientation générale de cette entreprise. Le directeur des pêches et le directeur de Miawpukek Aquaculture sont responsables des activités quotidiennes visant à réaliser les objectifs liés à l'identification des sources de financement, à l'acquisition de permis, à la collecte des données et à l'embauchage. Le directeur général et le service des finances doivent tenir l'information financière et présenter les rapports financiers et les analyses sommaires au conseil de bande.

Résumé

La production de cette ferme aquicole sera mise en marché comme un produit terre-neuvien par l'entremise de la division du marketing de S.C.B. Fisheries Limited afin de répondre à la demande actuelle et projetée en truites arc-en-ciel de Terre-Neuve. L'industrie aquicole doit servir des marchés internationaux et, d'un point de vue global, ce projet est touché par les mêmes structures de coûts et de recettes que les autres entreprises aquicoles. Des recherches considérables ont été menées sur l'emplacement de la ferme, les formules de production, le produit, les stratégies de marketing possibles, le marché concurrentiel, et les besoins en gestion et en personnel.

Miawpukek Aquaculture est un bon exemple de la façon dont la bande a cerné une avenue de développement économique et a élaboré une stratégie détaillée pour s'associer au secteur privé et aux organismes de financement afin de rendre ce projet viable. Les retombées pour la bande sont les suivantes : recettes tirées de l'investissement, emplois pour les membres de la bande, perfectionnement de la base de connaissances et de compétences pour une industrie en croissance, et liens avec le marché international.

Logement de la bande

Le logement a toujours été une question litigieuse dans la réserve parce que les membres n'ont jamais eu l'impression que l'offre répondait à la demande. Il s'ensuit que le logement est considéré comme étant une grande priorité pour la bande, et celle-ci a profité de la souplesse de l'accord pour affecter des fonds à diverses initiatives dans ce domaine.

Par le passé, dans le cadre de son programme de logement régulier, le MAINC a versé des fonds pour les enveloppes du logement, des réseaux d'eau et d'égout, et de l'entretien. Le conseil a maintenant élaboré une stratégie globale en matière de logement qui comprend quatre applications originales des programmes.

L'accord prévoit des fonds indexés de 387 123 $ pour le logement. La répartition de cette somme est justifiée par le fait que si les fonds servaient exclusivement à la construction de maisons neuves pour les membres de la bande, celle-ci pourrait construire six (6) unités d'habitation par année. En utilisant la souplesse de l'accord pour réaffecter les fonds, la bande a pu tenir compte des priorités établies selon une gamme de besoins au sein de la collectivité, soit a) construction de maisons neuves - 252 123 $ (4 unités); b) subventions à la construction de maisons neuves - 60 000 $ (10 unités); c) hypothèques, article 95 - SCHL - 50 000 $ (3 unités); d) aide à la construction pour les propriétaires - 25 000 % (1 à 5 unités).

L'efficacité de cette stratégie de réaffectation interne des fonds est démontrée par le fait qu'en 1990, il y a avait 123 maisons dans la réserve comparativement à 189 actuellement, soit une augmentation de 66 maisons en cinq ans. Cela contraste avantageusement avec les 36 maisons qui auraient été construites au cours des six dernières années en l'absence de formules novatrices.

Construction de maisons neuves

La politique initiale d'affectation des fonds prévoyait la construction d'environ six (6) maisons neuves par année; celles-ci étaient données aux membres qui figuraient sur la liste de demande de logement de la bande établie en fonction du besoin (voir ci-dessous). Le conseil de bande a réduit le nombre de nouvelles unités d'habitation finies à quatre (4) pour un coût actuel (1996) de 252 123 $, ce qui comprend la main d'oeuvre, les matériaux et les fournitures, la gestion du projet et les travaux des entrepreneurs (p. ex. chauffage, électricité, plâtre, peinture, armoires et plomberie).

En 1986, 26 noms figuraient sur la liste de demande de maisons neuves comparativement à 61 en 1996. Les requérants doivent être des membres inscrits de la bande qui vivent à Conne River pendant au moins cinq (5) années consécutives avant la sélection. Les membres de la bande sont admissibles à une seule maison construite par la bande dans leur vie. Pour assurer une juste comparaison des requérants vivant dans des conditions semblables, la liste de demande de logements est divisée en deux catégories : a) requérants qui vivent dans leur propre maison existante et b) requérants sans maison existante qui sont locataires ou résident avec d'autres personnes.

Il y a une liste de priorité pour ce genre d'habitation qui est attribué selon le besoin. La bande a établi un ensemble de critères de sélection qui aide le conseil à définir et à quantifier le besoin, avec un système de points pour chaque catégorie. Reconnaissant que la situation des individus change, le conseil de bande revoit la liste tous les ans. Les critères de classement établis sont énoncés ci-après.

- **revenu global de la famille**;

- **surpeuplement** - fonction du nombre total de personnes vivant dans une résidence divisé par le nombre de chambres à coucher de la résidence en question; on tient compte des cas où plus de cinq (5) personnes sont forcées d'utiliser la même salle de bain et où les frères et soeurs de plus de six ans sont obligés de partager la même chambre;

- **évaluation des conditions** - évaluation de la condition de vie actuelle du requérant qui vit dans sa maison existante (plus de trois ans) ou qui est locataire ou vit avec d'autres personnes;

- **considérations spéciales en matière de santé** - s'il y a lieu, évaluation menée par le personnel médical pour certifier la gravité des problèmes de santé causés ou aggravés par la condition de vie actuelle d'une personne;

- **genre et taille de la famille** - requérant, conjoint, naissance à Conne River, naissance à l'extérieur de Conne River, nombre d'enfants.

Subvention à la construction de maisons neuves

Une partie du budget du logement est réservée pour dix (10) subventions de 6 000 $ chacune qui sont versées aux personnes qui souhaitent construire leurs propre maison et qui sont aptes à le faire. Le but de la subvention est d'inciter les membres de la bande ,qui le veulent et qui en sont capables, à construire leur maison, et de leur donner la possibilité de le faire. Cette subvention couvre les matériaux de construction fournis par le magasin de matériaux de construction de Conne River à un prix concurrentiel par rapport aux prix pratiqués à l'extérieur de la réserve. Les subventions couvrent le coût des matériaux de construction et ne visent pas l'achat d'appareils ménagers, de meubles, d'outils ou autres articles de nature semblable. Les subventions sont accordées au début de chaque année financière et doivent être utilisées avant le 31 mars de l'année financière en question. Il est interdit de les utiliser pour payer des travaux déjà réalisés ou pour agrandir ou rénover les maisons existantes.

Les personnes qui ont reçu une subvention pour la construction d'une maison ne peuvent plus figurer sur la liste de demande de logements de la bande. L'avantage principal pour la bande est que les noms des bénéficiaires des subventions sont supprimés de la liste de demande de logements, et une partie de l'argent revient à la bande par l'achat des matériaux au magasin de matériaux de construction appartenant à la bande. Pour être choisis, les membres doivent avoir résidé dans la réserve pendant une partie importante de leur vie (moitié), dont au moins cinq ans de résidence continue immédiatement avant la présentation de la demande de subvention. Les requérants doivent détenir un permis de construction valide pour un emplacement approuvé dans la réserve, et ils doivent avoir entrepris la construction d'une maison neuve et avoir achevé des fondations approuvées.

Hypothèques - Article 95

Une partie des fonds prévus pour le logement dans l'accord (50 000 $) est utilisée conformément à l'article 95 de l'entente avec la SCHL. En vertu de cette entente, la bande achète environ trois hypothèques pour construire trois (3) unités d'habitation pour les membres de la bande. En retour, la bande loue ses unités aux membres qui sont admissibles pour une période de 25 ans à la fin de laquelle ils peuvent devenir propriétaire de la maison. Les requérants doivent être des membres inscrits de la bande vivant dans la réserve, et le revenu annuel global doit se situer entre 25 000 et 45 000 $. Les personnes dont le revenu est supérieur à 45 000 $ ne répondent pas aux critères de la SCHL pour ce programme. Les représentants de la bande examinent actuellement la possibilité de négocier une garantie de prêt avec la SCHL (article 6) en vertu de laquelle les personnes dont le revenu est supérieur à 45 000 $ pourraient obtenir une hypothèque pour une maison neuve dans la réserve.

Tous les requérants font l'objet d'une évaluation initiale de la situation financière visant à garantir qu'ils peuvent faire les paiements requis sans fardeau financier excessif. Cette évaluation est menée par le responsable du crédit du service de comptabilité de la bande. Si les requérants ne répondent pas aux exigences financières, leur dossier n'est pas retenu aux fins du logement en vertu de l'article 95. Pour assurer une comparaison équitable des requérants se trouvant dans des conditions semblables, les requérants sont divisés en deux catégories : requérants qui vivent dans leur propre maison existante, et requérants sans maison qui sont locataires ou qui vivent avec d'autres personnes.

Aide à la construction pour les propriétaires

Au cours des cinq dernières années, le conseil de bande a établi un budget annuel de 25 000 $ pour les propriétaires souhaitant construire, rénover ou réparer leur propre maison. Cette aide couvre les frais liés aux services d'ouvriers spécialisés. Le propriétaire assume le coût des matériaux de construction. Ainsi, les familles admissibles qui n'ont habituellement pas les moyens de faire ces travaux ont la possibilité de garder leur maison en bon état. Comme les travailleurs financés en vertu du programme sont des ouvriers spécialisés, le programme donne la garantie que les réparations et les rénovations sont conformes aux exigences du Code du bâtiment.

Parmi les réparations et les rénovations financées, mentionnons l'agrandissement d'une chambre suite à l'accroissement de la taille de la famille, ou les réparations du toit ou d'une autre structure pouvant présenter des dangers graves pour la famille.

Résumé

Comme le montre le tableau 3 de la page suivante, la stratégie en matière de logement vise à répondre aux besoins des membres de la collectivité ayant un large éventail de revenus.

Tableau 3: Rapport entre le programme du logement et le revenu

PROGRAMME		REVENU
Catégorie	**Nombre d'unités**	
Nouvelles constructions	4	Faible - bénéficiaires de l'aide sociale
Subvention pour la construction de maisons neuves	10	Faible à moyen
SCHL, art. 95	3	Moyen
Aide à la construction pour les propriétaires	--	Propriétaires de maisons (25 000 à 45 000 $)
SCHL, art. 6	(Initiative future possible)	Élevé - >45 000 $

Ce programme maximise les avantages pour la collectivité en employant des membres de la bande qui sont des ouvriers spécialisés (ex. électriciens, menuisiers, peintres et autres). Ainsi, les salaires et autres sommes d'argent restent dans la collectivité.

Programme d'éducation

L'affectation des fonds au programme d'enseignement scolaire assure la souplesse maximale car l'argent est utilisé en fonction des besoins et des priorités du programme scolaire. L'école rend des comptes au sagamaw et au conseil de bande, et le directeur de l'Éducation rencontre le conseil de bande environ deux ou trois fois par année et présente un rapport complet à la fin de l'année scolaire. Un rapport définitif est présenté à l'assemblée annuelle.

L'école fonctionne comme une ressource communautaire pour tous les membres de la bande. Elle est ouverte de 8 h à 22 h 30 et est accessible aux adultes de la collectivité pour l'éducation permanente, le conditionnement physique, les arts industriels, la bibliothèque et les programmes informatiques. Elle administre également le programme d'études postsecondaires destiné aux membres de la collectivité qui vivent dans la réserve.

L'école suit le programme d'enseignement principal de Terre-Neuve de façon à donner aux étudiants la possibilité de fréquenter des établissements d'enseignement postsecondaire dans la province et à l'extérieur. Ce programme d'études est enrichi par des cours axés sur des questions liées à la culture autochtone. Les étudiants passent les examens publics de douzième année[3] qui constituent une évaluation comparative de leur rendement. Ils participent aussi à divers examens normalisés comme le Canadian Test of Basic Skills (test canadien de compétences élémentaires) et le Primary Math Criteria Reference Test (test de référence en mathématiques élémentaires).

L'école administre un budget d'exploitation et d'entretien et, au cours des dernières années, elle ne l'a pas dépassé.

Les manuels sont achetés auprès du ministère de l'Éducation de Terre-Neuve. Même si la province assume 75 % du coût de ces ouvrages pour les autres écoles, elle ne le fait pas pour les principaux manuels utilisés à l'école de Miawpukek. Les professeurs ont accès à la formation en services professionnels offerte par la commission scolaire locale et sont membres de l'association des enseignants et enseignantes de Terre-Neuve.

Un programme important dans le domaine en croissance de l'informatique est mis en place actuellement à l'école et reflète la souplesse dans l'affectation des fonds prévus à l'accord.

L'administration locale du programme d'études postsecondaires s'est également avérée avantageuse pour la collectivité et, comme dans d'autres secteurs, la souplesse conférée par l'accord a été mise à profit. De façon particulière, on a fait grandement appel à ce programme pour former les individus en vue d'emplois dans la collectivité. L'avocat de la bande, les professeurs de l'école St. Annes, l'infirmière de la santé publique, le directeur de la santé et des services sociaux et un comptable agréé comptent parmi les personnes qui ont suivi le programme et sont retournées dans la collectivité. Avant la formation de ces personnes, ces postes étaient généralement occupés par des non-membres de la bande.

Les exemples cités ci-dessus sont des postes nécessitant des études postsecondaires régulières. Le programme a également été mis à profit pour offrir la formation et l'instruction nécessaires dans la collectivité, comme des cours spécialisés pour les travailleurs et la direction à Miawpukek Aquaculture, ainsi que des cours de menuiserie et d'électricité.

---

[3] La province a mis fin aux examens publics peu de temps après la préparation de la première version du présent rapport.

À ce jour, la majorité des membres de la bande qui ont eu accès au programme sont retournés dans la collectivité. En général, ils occupent des postes qui leur avaient été réservés avant qu'ils entreprennent leurs études postsecondaires. Cependant, le programme sert aussi à aider financièrement les personnes qui ne sont pas susceptible de mettre à profit leurs compétences et leurs études dans la collectivité.

L'un des avantages de l'administration locale du programme est le fait que les membres de la bande qui font une demande d'aide savent si oui ou non la collectivité est susceptible de les employer une fois leurs études terminées.

Le programme est administré par le directeur de l'éducation au nom du conseil de bande. La politique d'aide aux étudiants vise les frais de scolarité, l'allocation de subsistance, les livres et les frais de déplacement. Le financement fourni est relié aux dépenses. Par exemple, la bande versera une allocation de subsistance supérieure au maximum prévu dans les directives du MAINC si la demande de supplément est justifiée.

Accès à Internet

Un programme important dans le domaine en croissance de l'informatique est mis en place actuellement à l'école et reflète la souplesse dans l'affectation des fonds prévus à l'accord. Au cours de la dernière année, l'école a amélioré ses ordinateurs et mis en place un laboratoire d'informatique dans l'école. Comme Stemnet n'a pu fournir l'accès à Internet et met fin graduellement à ses activités dans la région, l'école n'avait aucun moyen d'accéder adéquatement à Internet. Un professeur a mené des recherches dans ce domaine, et l'école a maintenant signé une entente avec CANCOM de l'Ontario pour établir un satellite à Conne River. En plus de donner l'accès à Internet à l'école et à la collectivité, ce satellite sera le fournisseur Internet pour les abonnés des collectivités avoisinantes dans la région de la baie d'Espoir (population d'environ 9 800 habitants).

Il est prévu que les recettes provenant des abonnements à l'extérieur de la réserve permettront de recouvrer en partie le coût assumé par la bande et aideront à payer l'équipement au cours des prochaines années. Tous les professeurs de l'école ont reçu une formation dans ce domaine technologique. Ainsi, la collectivité pourra communiquer avec d'autres écoles et collectivités autochtones du pays, en plus de profiter des occasions offertes par Internet. L'école administrera le programme Internet et affectera un professeur à l'administration du programme informatique.

La connexion CANCOM avec Internet sera la principale avenue pour les utilisateurs individuels qui souhaitent être reliés à Internet avec leurs ordinateurs domestiques. Les utilisateurs auront une connexion haute vitesse via satellite avec Internet. On prépare actuellement un document d'information incluant une liste des services offerts et des coûts pertinents, un énoncé des modalités d'accès public aux comptes Internet, et une convention d'abonnement. Ce document sera distribué au grand public comme moyen de recouvrer les coûts de l'investissement.

Grâce à la connexion satellite avec CANCOM en Ontario, la bande n'a plus besoin des lignes téléphoniques analogues inefficaces entre Conne river et la région de la baie. Le fait d'avoir le service Internet à l'école permet à la bande de devenir un fournisseur d'accès à Internet pour Conne River et la région de la baie. Industrie Canada, dans le cadre du Projet d'accès à l'école pour les Premières nations, a accepté de verser des fonds et de fournir de l'équipement pour mettre le projet en branle. L'école recevra un ordinateur Pentium 100 et des fonds pour compenser les frais de raccordement à Internet pour les deux premières années.

L'école St. Annes a pris son réseau d'ordinateurs 286-386 basés sur DOS et a amélioré l'ensemble de son réseau avec des Pentium (586) hautement perfectionnés. (Les anciens 286 et 386 ont été placés dans les salles de classe où les étudiants peuvent les utiliser pour une multitude de tâches incluant la dactylographie et le passage-machine de logiciels didactiques sur DOS.) Le laboratoire est maintenant équipé de douze ordinateurs Pentium 100 entièrement fonctionnels qui sont reliés à un serveur de fichiers Pentium 133 NT. Six autres ordinateurs situés à l'extérieur du laboratoire sont également réseautés. Quatre d'entre eux sont situés dans le secteur du bureau principal, un autre dans le local des professeurs et le sixième, au centre de ressources autochtones. Une tour CDROM, qui contient cinq commandes CDROM, est également reliée au réseau. La tour et le serveur de fichiers CDROM mettent un total de six commandes CDROM à la disposition de tout utilisateur raccordé au réseau.

Lorsque le réseau local sera raccordé à Internet au moyen de la connexion CANCOM de l'école St. Annes, le personnel et les étudiants de cette école disposeront de ressources didactiques illimitées. Une proposition sera soumise au conseil de bande dans un avenir rapproché : elle vise à utiliser les fonds affectés au programme Les chemins de la réussite pour financer deux cours d'informatique de 30 semaines à l'intention des adultes dans la collectivité. En utilisant le nouveau laboratoire d'informatique de l'école, chaque cours pourrait recevoir douze étudiants, soit un total de 24 étudiants pour les deux cours. Ces cours seraient offerts aux membres de la bande qui souhaitent apprendre les rudiments de certains domaines de l'informatique, y compris Windows 95, les applications de logiciel et l'accès à Internet.

Annexe 1 : Dispositions relatives à l'obligation redditionnelle

Document traduit

ACCORD nº _

ANNEXE F

REDDITION DE COMPTES

Conformément aux articles 2.1 iii) et 7.3 de l'accord, le conseil doit maintenir en place un régime de reddition de comptes conforme aux principes de transparence, de divulgation et de recours, relativement aux ressources et services associés à l'accord. Il doit prendre ces mesures pour que les membres de la collectivité et le grand public soient certains que les fonds publics mis de côté dans l'intérêt des membres de la collectivité sont administrés avec probité et en fonction des objectifs pour lesquels ils ont été votés par le Parlement.

1.0 Transparence

1.1 Organisation :

Le conseil doit s'assurer que des mandats précis, des rôles et des rapports sont clairement définis pour :

a) les autorités, les commissions, les organismes ou les comités établis par le Conseil pour administrer les services, et

b) les entités commerciales financées par le conseil au moyen de subventions, de prêts ou d'investissements.

1.2 Délégation aux entités de la bande :

Si le conseil délègue des pouvoirs ou transfère des ressources aux entités de la bande aux termes du présent accord, il doit s'assurer que les entités en cause :

a) respectent les dispositions relatives à la reddition de comptes qui sont énoncées dans le présent accord;

b) tiennent les registres financiers et préparent les états financiers d'une manière permettant au conseil de préparer les états financiers annuels consolidés, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

1.3 Processus budgétaire annuel :

Tous les ans, le conseil doit approuver un plan financier pluriannuel visant au moins la période de validité de l'accord aux fins :

a) d'affecter les fonds publics prévus à l'accord pour la prestation des programmes communautaires, et

b) d'identifier des sources de financement auxquelles le conseil recourra pour la prestation des programmes, y compris le montant maximum du financement par emprunt nécessaire.

1.4 Conflit d'intérêts :

Le conseil doit approuver les directives relatives aux conflits d'intérêts pour le chef, les conseillers et les employés de la Première nation, afin de protéger les représentants et les membres de la collectivité. Ces directives doivent indiquer, à tout le moins :

a) que les fonds publics, les programmes et les services visent le bien-être de la collectivité et doivent être administrés à cette fin;

b) que les représentants élus et les employés de la Première nation ne peuvent pas tirer d'avantages personnels du poste qu'ils occupent, outre la rémunération convenue.

2.0 Divulgation

2.1 Le conseil doit mettre les documents suivants à la disposition de tous les membres de la bande, sur demande et gratuitement :

a) le présent accord et ses modificatifs;

b) le plan financier pluriannuel, dans le mois suivant le début de l'année financière, y compris le niveau prévu de financement par emprunt;

c) les rapports annuels préparés conformément au manuel de rapports de fin d'année pour les accords de financement du MAINC, y compris les états financiers annuels vérifiés ainsi que le rapport et l'avis du vérificateur, dans les quatre mois suivant la fin de l'année financière;

d) les rapports mensuels montrant les dépenses et les engagements financiers pour les mois précédents;

e) les évaluations de programmes préparées relativement aux services communautaires, et

f) les politiques, procédures et lignes directrices élaborées conformément aux conditions énoncées à l'article 1.0 de la présente annexe.

2.2 Le conseil doit divulguer, dans ses états financiers annuels vérifiés, les renseignements suivants énumérés par bénéficiaire individuel :

a) prêts et avances consentis aux individus et aux organismes, y compris le nom de l'emprunteur, les montants versés, le motif de la créance, les montants remboursés les années antérieures, ou les radiations;

b) la rémunération et les allocations versées aux représentants élus et aux cadres pour le logement, le chauffage, les déplacements et le téléphone.

2.3 Le budget, le plan financier (indiquant les principales dépenses prévues pour l'année à venir) et les états financiers vérifiés pour l'année précédente doivent être divulgués aux membres de la bande à une assemblée générale.

3.0 Recours

3.1 Le conseil doit élaborer et mettre en oeuvre des politiques, des procédures et des lignes directrices concernant les points suivants :

a) les différends opposant les membres de la collectivité et le chef/ conseil;

b) les différends opposant les membres de la collectivité et les personnes employées par la Première nation.

3.2 Ces politiques, procédures et lignes directrices doivent prévoir au moins les éléments suivants :

a) des mécanismes de règlement des différends simples, clairement définis et impartiaux pour l'examen et le règlement des différends;

b) un délai raisonnable pour l'examen et le règlement des différends;

c) un processus d'appel quand les parties ne sont pas d'accord avec la décision rendue, et

d) des mesures correctives pertinentes fondées sur l'issue du processus de règlement.

3.3 Tout cas de non-respect des dispositions de la présente annexe sera considéré par le MAINC comme étant un manquement en vertu de l'article 11 du présent accord, et la Couronne pourra prendre des mesures correctives selon les modalités énoncées à l'article 12.

Annexe 2 : Résultats de l'enquête menée auprès de la collectivité

Annexe 2 : Résultats de l'enquête menée auprès de la collectivité

Nous présentons ci-après les résultats de l'enquête menée auprès de la collectivité par six membres du personnel de la clinique de santé et de services sociaux de Conne River. Au total, quatre-vingt-dix ménages ont été interrogés à domicile dans le cadre de l'enquête. Chaque secteur de la collectivité est représenté, et une maison sur deux a été choisie pour constituer un échantillon aléatoire de la population.

Quatre questions ont été posées au représentant de chaque ménage. La plupart des ménages ont donné plus d'une réponse à chacune des questions.

1. Veuillez nommer quelques-unes des choses les plus importantes que le conseil de bande fait dans la collectivité de Miawpukek.

   . Perspectives d'emploi - 40

   . Gamme de services de santé - 33

   . Programme d'éducation dans la réserve - 30

   . Logement pour la bande - 22

   . Sécurité publique dans la réserve (police et service d'incendie) - 18

   . Travaux publics (construction de routes, eau et égout) - 13

   . Soins aux aînés - 10

   . Études postsecondaires - 8

   . Administration du bureau de la bande - 6

   . Initiatives de développement économique -

   . Câble - 2

Échantillon de commentaires :

. «... l'administration actuelle garantit que nos besoins et nos préoccupations sont communiqués aux autorités compétentes (soit. gouvernements fédéral et provincial, tribunaux, médias...»

. «... le conseil de bande supervise (mesure parfois nécessaire) les activités des services qui relèvent de sa compétence (ex. développement économique, pêches...) pour assurer que tous les membres de la bande sont traités également et équitablement...»

. «... le logement est important parce que pendant des années, les gens n'avaient pas de maisons répondant aux normes et il y avait un surpeuplement marqué dans les grandes familles...»

. «... l'éducation parce que vous pouvez vous instruire dans votre collectivité au lieu de vous rendre dans d'autres collectivités...»

. «... l'emploi est le plus important ...»

2. Selon vous, dans quels domaines le conseil de bande fait-il du bon travail? À votre avis, dans quels domaines le conseil doit-il apporter des améliorations?

Bon travail :

. Emploi des membres de la bande - 34

. Éducation - 20

. Santé - 19

. Travaux publics - 11

. Logement - 9

. Études postsecondaires - 9

. Service d'incendie - 8

. Soins aux aînés - 6

. Développement économique - 6

. Bureau de la bande - 3

. Police - 3

. Services sociaux - 3

Nécessite des améliorations :

. Police - 35

. Logement - 26

. Emploi - 14

. Service d'incendie - 10

. Conseil de bande - 7

. Travaux publics - 7

. Développement économique - 5

. Services sociaux - 5

. Sécurité publique - 3

. Soins aux aînés - 2

. Éducation - 2

. Études postsecondaires - 2

. Câble - 2

Échantillon de commentaires :

. « ... les directeurs doivent appuyer davantage le contremaître...»

. « ... il faut former un comité chargé des griefs ... et un comité de l'éducation...»

. « ... les gens chargés d'appliquer la loi (p. ex. les policiers) devraient être mieux choisis...»

. « ... les travailleurs sociaux devraient se rendre dans les foyers, faire plus de vérifications sur les bénéficiaires...»

. « ... les policiers ne donnent pas toujours suite aux rapports faits par les membres de la collectivité...»

. « ... les policiers devraient être au fait de leurs responsabilités mêmes en-dehors de leurs heures de travail ...»

. « ... il faut améliorer les politiques et le système de points du programme du logement et construire plus de maisons chaque année...»

. « ... les policiers n'appliquent pas la loi de façon cohérente ...»

. « ... il faut améliorer les critères servant à déterminer qui est admissible aux programmes de création d'emplois et comment le devenir...»

. « ... le maintien de l'ordre nécessite un effort communautaire plus grand...»

. « ... les élections devraient avoir lieu tous les quatre ans...»

3. Quels sont les programmes et les services offerts par le conseil de bande qui contribuent le plus à votre bien-être dans la collectivité de Miawpukek, et pourquoi?

. Clinique de santé - 42

. Emploi - 33

. Éducation - 26

. Travaux publics - 19

. Prestations de services de santé non assurés - 17

. Services sociaux - 16

. Logement - 14

. Développement économique - 10

. Soins aux aînés - 8

. Service d'incendie - 4

Échantillon de commentaires :

. « ... importance accordée aux doctrines autochtones dans l'éducation et nécessité de maintenir cette connaissance pour continuer d'exister...»

. « ... les routes sont importantes pour l'accès en cas de situation d'urgence...»

. « ... en tant qu'aîné, j'aime faire les choses moi-même mais j'apprécie les services qui me sont fournis...»

. « ... les études postsecondaires me donnent une chance d'avoir une vie meilleure...»

. « ... l'emploi dans la collectivité est important parce que nous ne sommes pas obligés de quitter la collectivité ou nos familles...»

4. Si les mesures ou les décisions prises par le conseil de bande vous préoccupent, que faites-vous ?
. Parler au chef et au conseil - 43

. Écrire au chef et au conseil - 37

. Présenter le dossier à l'assemblée générale - 19

. Assister aux réunions du conseil - 17

. Parler directement au directeur de programme - 8

. Rien, c'est inutile - 3

Échantillon de commentaires :

. «... si un sujet doit être abordé à une réunion ouverte , vous devriez pouvoir parler de ce qui vous préoccupe...»

. «... les décisions du conseil de bande ne peuvent pas être modifiées... on devrait constituer un comité chargé des griefs pour régler les problèmes...»

. « ... parler au chef ...»

. « ... former un comité sans lien avec le conseil de bande qui puisse recevoir les plaintes...»

Mandat

MANDAT

Évaluation de l'accord de financement de la bande de Miawpukek Mi'kanawey Mawi'omi

---

CONTEXTE : La bande de Miawpukek Mi'kanawey Mawi'omi (appelée ci-après «bande de Miawpukek») a été créée par un décret en 1984 et est située à Conne River (Terre-Neuve). Le premier accord de financement de la bande a été signé en 1986 et, avant cet accord, la bande avait reçu des fonds de la province de Terre-Neuve dans le cadre d'un accord de financement fédéral-provincial.

L'accord en vigueur a été reconduit en 1992 et donne à la bande de Miawpukek la latitude voulue pour définir ses propres priorités et pour affecter les fonds en fonction des objectifs de la collectivité à condition de satisfaire aux exigences minimales en matière de programmes.

BESOIN : Conformément aux stipulations du deuxième accord, une évaluation doit être menée avant le 31 août 1996, soit huit mois avant la date d'expiration qui est le 31 mars 1997.

ÉTENDUE : Aux termes de l'article 6.13.2 de l'accord, l'évaluation vise seulement à «déterminer si les objectifs de l'accord ont été réalisés et si les mécanismes élaborés par le ministère permettent de les atteindre».

QUESTIONS À EXAMINER :

1. Mesure dans laquelle l'accord de financement a permis au conseil de bande de Miawpukek de définir ses propres objectifs et d'élaborer des plans pour la collectivité.

2. Mesure dans laquelle l'accord a donné au conseil de bande de Miawpukek la latitude voulue pour concevoir ses propres programmes et affecter les fonds selon les priorités de la bande.

3. Présentation de plusieurs exemples d'établissement de priorités et de mise en oeuvre de projets fructueux grâce à la souplesse de l'accord.

4. Comment et dans quelle mesure le conseil de bande a rendu compte à ses membres conformément aux stipulations de l'accord.

.../2

5. Comparaison du mécanisme de reddition de comptes prévu à l'accord de Miawpukek avec ceux d'accords de financement semblables (p. ex. accords de transfert financier) sur les plans de la transparence, de la divulgation et du recours.

6. Confirmer la pertinence des mécanismes utilisés pour atteindre les objectifs de l'accord qui sont décrits dans les divers articles.

DÉMARCHE : Un comité consultatif a été constitué : il est formé de deux représentants nommés par le conseil de bande de Miawpukek et de deux représentants nommés par le MAINC. Son rôle consiste à établir le cadre de référence, à recommander un consultant et à donner des directives visant la réalisation complète de l'étude d'évaluation.

L'évaluation sera menée à l'aide des méthodes suivantes :

- Études de dossiers à l'administration centrale du MAINC, au bureau régional de l'Atlantique et au bureau de la bande de Miawpukek à Conne River.

- Entrevues avec le conseil et les représentants élus de la bande de Miawpukek et avec des représentants du MAINC à Amherst et à Ottawa.

- Entrevues directes avec un échantillon de ménages de la bande. Le consultant sollicitera l'aide d'interviewers formés provenant de l'administration des services de santé et services sociaux de la bande.

- Suivi de groupes cibles avec des membres sollicités de la bande de Miawpukek afin d'évaluer plus en profondeur les incidences de divers programmes comme le logement, l'éducation, le développement économique et le développement social.

RESSOURCES: Le coût direct de l'évaluation sera assumé par le ministère conformément aux dispositions de l'article 6.13.6 de l'accord. Il est estimé à 40 000 $.

ÉCHÉANCIER : L'évaluation devrait être réalisée avant le 31 août 1996.

APPROUVÉ PAR:

ALAN WILLIAMS
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
Le 10 octobre 1995

GEORGE FOTHERINGHAM
Directeur général
Région de l'Atlantique
Le 13 octobre 1995